

Sametingets organisatoriske utfordringer. En vurdering

Per Selle, Universitetet i Bergen og Norut Alta - Áltá¹

1. Bakgrunn og opplegg

Ved inngangen til sommeren 2010 fikk jeg spørsmål fra Sametinget om jeg ville evaluere oppgaveløsningen i Sametingets administrasjon. Jeg takket ja til dette spennende oppdraget fordi det passer godt inn i forskningsprofilen min og er særlig relevant for et lærebokprosjekt om Sametinget som jeg er i gang med. Selv om jeg har fulgt Sametinget og samepolitikken relativt nøye det siste 10-året, noe som startet med arbeidet mitt i Makt- og demokratiutredningen (1998 – 2003), er det svært mye nytt og relevant som er kommet fram i denne prosessen. Det har vært både inspirerende og lærerikt.

Mandatet vil ha meg til å belyse hvordan Sametingets administrasjon håndterer de ulike rollene som forvaltningsorgan, politisk sekretariat og parlamentssekretariat og ser gjerne at jeg foreslår alternative måter å organisere oppgaveløsningen på for bedre å kunne kommunisere og produsere tjenester i det samiske samfunn. Jeg blir også spurt om å belyse fordeler og ulemper ved å skille ut forvaltningsoppgaver i en egen enhet underlagt Sametinget, der også administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene skal vurderes.

Hele høsten 2010 har jeg samlet inn data og lest offisielle og mer uoffisielle dokument som omhandler Sametingets arbeid. Jeg har intervjuet og hatt samtale med svært mange av Sametingets ansatte i denne perioden og jeg vil rette en stor takk til dere alle. Uten den store velvilje jeg har blitt møtt med ville det vært umulig å skrive denne rapporten. I prosessen fikk jeg en følelse av at *det er et stort behov i organisasjonen for å utvikle møtesteder* der en med jevne mellomrom kunne diskuterer slike forhold som vi er interesserte i her.

¹ For kontakt med forfatteren, bruk per.selle@isp.uib.no.

Jeg har fått vite svært mye om organisasjonen (og om personer i organisasjonen) gjennom disse intervjuene, intervjuer som jo svært ofte utviklet seg til hyggelige og produktive samtaler. Intervjuene var i utgangspunktet ment som nokså ustrukturerte intervju der jeg selvsagt skulle innom hovedtema, men der jeg var åpen for en hvilken som helst tilnærning og ide som kunne vise seg å være av betydning. Fra august til langt ut i desember har jeg reist rundt til Sametingets ulike kontorsteder og hatt samtaler med ansatte i de ulike avdelingene rundt omkring. Jeg har også intervjuet lederne/ledergruppa. Jeg har brukt en hel arbeidsdag på intervjuing i Varangerbotn, i Tromsø, der også ansatte fra Manndalen (og Evenes) var med, og i Snåsa og i Drag, der jeg også møtte ansatte fra Evenes. I Kautokeino har jeg brukt tre arbeidsdager på intervjuing og i Karasjok fem. I Karasjok var jeg til stede under komitémøtene i november 2010 og dermed fikk jeg ikke bare intervjuet administrativt nivå, men også politisk nivå, både Sametingsrådet, lederne i Plenum for opposisjon og posisjon, de ulike gruppelederne, plenumsledelsen, komitélederne, samt en representant fra Kontrollutvalget. Også fra det politiske miljø ble jeg møtt med stor velvilje og vi hadde svært produktive samtaler både om politisk og administrativ organisering og utvikling. De siste intervjuene og samtale ble gjennomført i forbindelse med personalseminaret i Kirkenes i desember, der også ansatte med kontorsted i Alta ble intervjuet. I tillegg har jeg hatt til dels omfattende e-mail kontakt med flere av de jeg har intervjuet.

I tillegg til nåværende ansatte og politisk valgte i sametingssystemet, har jeg hatt lengre intervju med Heidi Salmi, Sven - Roald Nystø og Steiner Pedersen.

Utkast til rapport har vært lagt fram for ledergruppa i Sametinget i februar og for ledergruppa og politisk nivå i mars. Etter det siste møtet ønsket også fagorganisasjonene og komme med mer formelle kommentarer, noe de fikk anledning til. Innspillene fra disse møtene og de skriftlige kommentarene fra fagforeningene har selvsagt innvirket på den endelige versjonen. Ressurspersoner i organisasjonen har også lest gjennom utkast for å hjelpe til med å luke ut eventuelle opplagte misforståelser og feil. Men det er viktig å understreke at dette er mitt arbeid og at det er på ingen måte er skrevet med påholden penn.

Reiser, opphold og ikke minst intervjuing kunne selvsagt ikke blitt så produktive uten omfattende hjelp med tilrettelegging av arbeidet. I hele denne perioden har jeg hatt nær kontakt med Anne Britt Hætta som har ordnet opp for meg i hva det skulle være. Hun har tilrettelagt program og funnet fram de dokumentene hun mente jeg ville ha nytte av eller som

jeg selv har etterspurt. Hun har rett og slett lagt ned et omfattende arbeid. Mot slutten har jeg også hatt stor nytte av den hjelpen Berit Karen Paulsen har gitt. Stor takk til dere begge. Samtidig vil jeg benytte anledningen til også å takke Sametingets øverste ledelse. Det er langt fra alle institusjoner som slipper andre så nært inn på seg som dette.

Samlet har disse omfattende intervjuene og dokumentene gitt meg en god oversikt over utviklingstrekk i organisasjonen og hvordan de ansatte oppfatter at situasjonene i organisasjonen er. Som vi skal se, snakker vi om en organisasjon med stor organisatorisk fleksibilitet fylt med svært mange kompetente, motiverte og idérike medarbeidere. Selv om det kan være mangt en er misnøyd med i organisasjonen, virker det som de fleste trives både med arbeid og arbeidsplass. Det er likevel mange som understreker at den gamle entusiasmen for det samiske politiske prosjekt kanskje ikke er som før og at dette trolig bør ha konsekvenser for hvordan man organiserer seg. Det er også min vurdering at Sametinget står overfor store utfordringer i årene som kommer der det kreves nytenkning. I rapporten vil jeg forsøke å gå rett inn i det jeg ser på som de store spørsmålene og utfordringene, det som handler om å ta betydelige valg. Men jeg vil selvsagt også kommentere mindre forhold som har slått meg og som eventuelt kan forbedres uten at en setter i gang noe stort apparat.

Det er grunn til å minne om at alle grunnleggende administrative og forvaltningsmessige utfordringer ikke bare handler om organisatoriske valg, men er også av politisk karakter. Det handler altså om noe mer enn å prøve lage en mer effektiv og strømlinjeformet organisasjon og er nært knyttet til hva samepolitikken er ment å være.

Det må også understrekes at mange av de vurderinger og endringsforslag som jeg kommer med har ulik grad av skjønn i seg og kan til og med være påvirket av hvordan jeg selv helst ønsker at samepolitikken skal utvikle seg. Jeg har likevel etter beste evne forsøkt å holde en så objektiv linje som mulig, der å sikre et framtidig sterkt Sameting har vært normen for arbeidet.

Sametinget er i dag en kompleks organisasjon som står overfor store utfordringer. Det er ingen gitt å ha fasit på hva fremtiden vil bringe i så pass komplekse omgivelser som Sametinget opererer innefor. Det gjør det ofte mer enn vanskelig å avgjøre hva som vil være de mest framtidsrettede valg. Derfor kommer da også forslagene og vurderingene mine i tre ulike former, a) som konkrete forslag til hva som bør gjøres og hvorfor, b) der jeg drar opp

det jeg oppfatter som de ulike alternativene, men er usikker på hva som er til det beste for Sametinget, og c) felt der jeg er enda mer usikker, men der jeg er overbevist om at Sametinget må ta en grunnleggende diskusjon om emnet i den nærmeste framtid.

Håpet er at rapporten har funnet fram til de sentrale utfordringer som sametingssystemet står overfor og samtidig har noe viktig å si om dem. Rapporten er forsøkt skrevet i et enkelt språk og med intensjon om å ikke bli så lang at knapt noen leser den. Det betyr selvsagt også at mange viktige forhold ikke vil bli gått detaljert og grundig inn i, men forhåpentligvis grundig nok til at jeg får tydeliggjort hva det handler om.

Det er vert å minne om at ingen organisasjon er alltid like effektiv og optimal. Skal vi overleve i organisasjoner og organisasjonene selv overleve, må det være noe "slack" i systemet. Et overfokus på effektivitet ender ofte med det motsatte. Som vi skal se kan det også være at sametingssystemet sliter med noen strukturelle utfordringer som gir organisasjonen karakter, men som det er vanskelig eller til og med umulig å organisere seg helt ut av. Alt kan ikke løses gjennom organisering. Men mye kan, og hvordan en organiserer seg spiller en avgjørende rolle for hvilke oppgaver sametingssystemet kan løse og hvordan man løser dem. Organisasjonsmåte påvirker samtidig hvordan en tenker om rollen sin i samfunnet. Med den store og viktige rollen Sametinget er tiltenkt i det samiske samfunn og med de begrensede budsjettammer en opererer innenfor, har Sametinget ikke i lengden anledning til å drive ineffektivt og uten en klar retning. Et sterkt fokus på organisering og effektiv utnyttelse av ressursene er derfor påkrevd, selv om det ikke må bikke over og bli til "alt" en er opptatt av.

Rapporten starter med å gi en oversikt over Sametingets organisatoriske utvikling med vekt på *den kontinuerlige omorganiseringen* (del 2). Her er jeg særlig på jakt etter organisatoriske konsekvenser av de ulike omorganiseringene, dvs. de viktige dimensjonene i omorganiseringene som gir viktige rammer for diskusjonen senere. Deretter går jeg inn i diskusjonen om hvilken type organisasjon Sametinget er og hva det betyr for organisasjonsmåte (del 3). *Jeg legger her særlig vekt på Sametinget som en institusjon i skjæringsflaten mellom statlig hørings- og beslutningsorgan og samisk folkevalgt organ.* Med den organisatoriske utviklingen og Sametingets karakter på plass, går jeg så mer konkret inn i de organisatoriske utfordringer jeg mener Sametinget står overfor (del 4). Her vurderer jeg utfordringer innenfor dagens modell, dvs. hva bør gjøres selv om en ikke foretar helt

grunnleggende endringer i organisasjonsform. Jeg diskuterer her geografisk inndeling, der også forholdet mellom Karasjok og Kautokeino blir vurdert, jeg tar opp om teamorganiseringen og ledelsesstrukturen er hensiktsmessig, for så å diskutere om spørsmålet om rettigheter, språk og opplæring står så sentralt som det burde i en organisasjon av Sametingets karakter. Til slutt i denne delen diskuterer jeg om viktige spørsmål rundt habilitet blir tatt alvorlig nok i organisasjonen. Neste del (del 5) handler om omorganiseringen høsten 2010 løser noen av de sentrale utfordringene jeg mener organisasjonen sliter med. Siden konklusjonen her er negativ, går jeg så inn i en bredere diskusjon om hvordan Sametinget løser det vanskelige forholdet mellom politikkutvikling og forvaltning (del 6). Jeg avdekker til dels store problem innenfor dagens modell og diskuterer i hvilken grad slike utfordringer eventuelt kan løses innenfor den samme hovedmodellen eller om det kreves mer dyptgripende omstilling. I den siste hoveddelen (del 7) går jeg så over til å diskutere om det er nødvendig å ta helt nye valg og dermed også skape et nytt organisasjonssystem. Det handler om Sametinget bør skille ut forvaltningsdelen i en egen ytre etat (gjerne utenfor Karasjok), eller om en snarere bør gå i motsatt retning og tone ned forvaltningsdelen og heller konsentrere arbeidet om politikkutvikling. Det hele blir så avsluttet (del 8) med en kort oppsummerende diskusjon og en oversikt over mer konkrete forslag og hovedvurderinger med hensyn til Sametingets utfordringer.

Før en går i gang med å lese, er det et viktig forhold jeg særlig vil nevne. Dette er et arbeid der jeg forsøker å ”sammenlikne Sametinget med seg selv”. Det handler om Sametinget gjør de rette organisatoriske valgene og får så mye ut av ressursene sine – både de personlige og de økonomiske – som en burde. Noe av det som står her kan da framstå som svært kritisk. Men da må en huske at dette ikke er en sammenlikning av Sametinget med andre typer institusjoner, så som kommuner og fylkeskommuner. I en slik sammenlikning kan det være at Sametinget ville klart seg svært bra og det er ikke tvil om at mye fungerer godt i sametingssystemet. Men det forhindrer ikke at Sametinget som vi skal se, står overfor betydelige utfordringer også på det organisatoriske plan.

2. Sametingets organisatoriske utvikling. Den kontinuerlige omorganiseringen

Alle fleksible og dynamiske organisasjoner omorganiserer når det blir opplevd å være behov for det, dvs. når interne behov eller endringer i og nye krav fra omgivelsene tydeliggjør at saker og ting må gjøres på en annen måte. En slik dynamikk og fleksibilitet er det selvsagt viktig at Sametinget bevarer, men samtidig er det grenser for hvor mye omorganisering og diskusjoner om organisering som er funksjonelt i en organisasjon.

Fra Sametingets forsiktige start med få ansatte i 1989 har det vært en rivende utvikling, og vi snakker i dag om en organisasjon med godt over 130 ansatte. Sametinget har også blitt tillagt ny myndighet og nye oppgaver gjennom lovforvaltning, tilskuddsforvaltning og institusjonsforvaltning.

I den første perioden (1989 – 1993) består Sametingets administrasjon av om lag 20 ansatte organisert i en politisk og en administrativ avdeling med kontorsted i Karasjok. Alt i 1994 skjer det en betydelig omorganisering og sentralisering, da de fleste av de ”omliggende” samiske institusjonene som hadde utviklet seg før eller parallelt med Sametingets framvekst, blir ført inn i sametingssystemet. Det gjelder Samisk næringsfond, Samisk kulturfond og Samisk kulturminneforvaltning, samtidig som Samisk språkråd og Samisk næringsråd også blir opprettet. Alle disse institusjonene blir interessant nok definerte som underliggende råd i Sametinget, med egne ledere og administrasjon, der hvert fond eller råd har sitt eget styre som forvalter midlene og lovforvatningsoppgavene. Det vi ser her er det første viktige forsøket på å samle så mye som mulig av det som har vokst fram og som forvalter samisk språk, kultur og næring som en del av Sametinget. Alt nå ser vi også en betydelig geografisk spredning av Sametingets ansatte.

Vi ser samtidig at det er snakk om en organisasjonsmodell der de samme fondene/rådene bevarer en stor grad av institusjonell autonomi; altså at det nye Sametinget ikke er sterkt nok eller har interesse for og vilje til å virkelig ta over. En viktig konsekvens av dette er at politikk og forvaltning ikke er særlig integrert. En kan faktisk si at strukturen her har i seg elementer av den ytre etat tenkningen som vi skal se mange i sametingssystemet i dag ivrer for (se del 7).

Den neste store omorganiseringen skjer så i 2000. Den relativt store og viktige institusjonen *Samisk utdanningsråd* (ca. 30 ansatte) og *Samisk spesialbibliotek* blir overført til Sametinget. Mens spesialbiblioteket blir knyttet til hovedadministrasjonen i Karasjok, forblir utdanningsrådet en egen avdeling i Kautokeino under navnet *Opplæringsavdelingen*. Siden dette er en stor og viktig institusjon, hadde og har det som her skjedde stor betydning for Sametingets videre utvikling. En av de største og viktigste institusjonene i Sametinget får hovedsete utenfor Karasjok, og med kompetanse og synspunkt på hvordan ting burde være.

Det er snakk om en fagavdeling som gjerne følte seg nokså fjern fra og hadde liten interesse i mye av den politiske diskusjonen i sametingssystemet og gjerne også liten interesse av å bli styrt av et politisk nivå med hovedsete i Karasjok.² *Vi ser her ikke bare en geografisk spenning, men også en spenning mellom fag og politikk som har vært i sametingssystemet siden.* Denne viktige overføringen inn i sametingssystemet – som nok av mange ble sett på som helt naturlig ettersom den moderne samiske offentligheten med Sametinget som kjerne vokser fram, ble likevel knapt konsekvensutredet. Det er mer enn uklart i hvilken grad en så på de ulike avdelingene som et hele og hvilke idéer man hadde om hvordan forholdet mellom politikk og forvaltning egentlig skulle være. Dette har senere hatt konsekvenser for Sametingets arbeid og organisering. Det går til kjernen med hensyn til de utfordringer som handler om forholdet mellom forvaltning og politikk og som står helt sentralt i denne utredningen. I hvilken grad det er rett og rimelig at det politiske nivå styrer det som av mange blir sett på som rene forvaltningsoppgaver eller faglige utfordringer og som gjerne er lovregulert (og kontrollert) av helt andre enn politikerne i Sametinget.³ Dessuten tydeliggjør det som skjer i 2000 at det ligger en dyptgripende spenning med hensyn til hvor mye av det som inngår i sametingssystemet som bør plasseres i Karasjok. Det kommer vi tilbake til i del 4.

² Her må det likevel bemerkes at Samisk utdanningsråd i stor grad ble styrt (politisk) fra departementet. De hadde ikke forskriftskompetanse til fastsetting av læreplaner, eller konsultasjonsrolle for læreplaner med samisk innhold slik Sametinget fikk ved ikrafttredelse av ny opplæringslov i 1999. Det var altså ikke bare snakk om en overføring av oppgaver, men også nye oppgaver og en helt ny rolle. Dette ble det ikke kompensert økonomisk for, heller ikke for at Sametinget skulle arbeide politisk med saksområder innefor dette feltet.

³ Dette er kanskje ikke en helt dekkende beskrivelse innenfor forvaltningsoppgavene knyttet til opplæring og språk siden Sametinget her har forskrifts- og vedtakskompetanse. Innenfor kulturminneområde er det nok i stor grad som beskrevet ovenfor. Det må heller ikke undervurderes at når det gjelder lover og forskrift har Sametinget ikke en ubetydelig innflytelse gjennom konsultasjonsordningen på områder som er sentrale for samiske samfunn. Det er slett ikke uproblematisk for staten å overkjøre Sametinget innenfor disse områdene.

Fremdeles er likevel de ulike fond og råd relativt autonome enheter i sametingssystemet. Alt i 2001 kommer så en reform som trolig er *den mest betydningsfulle* og dyptgripende av alle omorganiseringene Sametinget har gjennomført. Alle de underliggende rådene blir nedlagt og en stor omorganisering finner sted. Sametinget oppretter syv avdelinger, som nå alle blir en del av Sametingets administrasjon, men der hovedkontoret for flere av dem forblir utenfor Karasjok og interessant nok også utenfor Kautokeino (Varangerbotn, Drag). Med denne omorganiseringen tar Sametinget grep og gjør alt som tidligere har vært relativt autonomt til en integrert del av selve sametingssystemet. Fra nå av er det ikke lenger tvil om at det er Sametinget som har det overordnede ansvar for politikkutforming og forvaltning/budsjett.⁴ De ulike styrene blir borte. Nå ser vi også tydelig noe som bare har blitt enda mer framtrædende senere, nemlig en til dels svært desentralisert administrativ struktur, der ansatte i en og samme avdeling sitter på forskjellige kontorsteder fordelt over et stort geografisk område.

De syv avdelingene er av svært ulik størrelse, men resulterer uansett i relativt mange lederfunksjoner. Dette siste kom det da også snart sterk kritikk av.⁵ I tillegg gjør en så pass geografisk oppstykket og differensiert administrativ struktur det vanskelig å få til et avklart forhold mellom politikkutvikling og administrasjon. Den store variasjonsbredden i oppgaver Sametinget utøver tilsier flere avdelinger, eller store avdelinger med formaliserte underavdelinger for nettopp å ha en sterk faglig ledelse for å kunne integrere politikk og forvaltning.

Likevel ser vi nå at betydningen av og vektleggingen av at det er det politiske nivå som skal bestemme, vokser fram, om enn med motstand, eller i alle fall manglende entusiasme, i deler av fagmiljøene. Men en ting er jo å tenke slik i økende grad, noe helt annet å få til en organisatorisk struktur som gjør det gjennomførbart i praksis. Betydningen av og grensene for politikernes makt i systemet er en dimensjon og et konfliktområde som ikke er blitt borte med tiden. Samtidig ser vi at sametingssystemet i en kort periode nå har hovedavdelinger utenfor

⁴ Formelt sett er ikke dette helt korrekt da for eksempel Kulturminnevernet fortsatt er underlagt Riksantikvaren som direktorat.

⁵ Denne kritikken er egentlig nokså urimelig. Rett nok ble det noen færre avdelingsdirektører, men det ble ikke færre ledere. Og med siste organisasjonsendring høsten 2010 er det like mange avdelingsdirektører som det var i 2001-05. Her må det også nevnes at for å drive offentlige administrasjoner er det helt vanlig med et slikt antall direktører i forhold til antall ansatte for at en skal kunne framstå som konsekvent og konsistent med faglig ledelse.

indre Finnmark. Mens Kautokeinos posisjon som vi skal se slett ikke blir svekket av senere organisasjonsendring, mister de andre kontorene formell makt og posisjon ved neste korsvei.

Den nye modellen fikk bare fire år på seg og i denne tiden var det kontinuerlige diskusjoner om veien videre; altså om nye mulige organisasjonsendringer. Det er selvsagt flere grunner til dette. En var nok vansker med administrativ koordinering når det var så mange avdelinger, der flere av dem hadde hovedsete utenfor sentraladministrasjonen i Karasjok. Her må en også ta inn over seg hvor stor organisasjonsendring dette egentlig var i et system hvor forholdet mellom politikk og administrasjon fremdeles var både diffust og i noen grad også uavklart.

Det vi likevel ser tydeliggjort her, og som er en viktig dimensjon alt fra omorganiseringen i 1994, er en tenkning som sier at *Sametinget skal ha hovedansvar for og gjerne også forvalte så mye som mulig av det som angår samisk samfunnsutvikling*. Gradvis trer også den politiske dimensjon klarere fram i spørsmål som tidligere primært hadde vært forvaltningsmessige og i stor grad var basert på faglig ledelse og skjønn. Selv om 2001-omorganiseringen ikke fikk virke så lenge, var det med denne omorganiseringen det store spranget ble tatt, der ”alt utenfor Sametinget” ble en integrert del av Sametingets arbeid og der det politiske skulle være i førersetet. Det som her skjedde har som vi senere skal se hatt stor innvirkning på den videre utviklingen.

Før den neste store omstillingen i 2005 ble det gjort omfattende utredningsarbeid der også *Statskonsult* er inne i bildet. Det opprinnelige forslaget til ny organisasjonsmodell er et svært interessant dokument der spenninger i organisasjonen mellom det forvaltningsmessige og det politiske blir diskutert på en interessant måte.⁶ Det er mye i dette dokumentet som fortsatt gir viktige rammer også for dagens debatt. Forslaget går ut på at det opprettes to store avdelinger, en *Politikk- og forvaltningsavdeling* og en *Serviceavdeling*. En finner ikke tiden moden, eller at sametingssystemet ikke har størrelse og kompetanse nok, til å skille politikk og forvaltning i egne avdelinger. Rapporten argumenterer for at *direktoratmodellen* (ytre etat) ikke passer og at en heller samler politikikutvikling og forvaltning i en stor avdeling, der en ikke skiller ut politikk og forvaltning i klart avgrensede underavdelinger. Hovedargumentet for dette er behovet for synergi mellom politikk og forvaltning. Her sier en også at Sametinget verken har ressurser til eller behov for en egen plenumsadministrasjon. I rapporten åpner en likevel for en

⁶ *Ny organisering av Sametingets administrasjon, 1.3. 2005.*

videre utvikling som gjerne også vil innbære et klarere skille senere mellom politikk og forvaltning internt i den store avdelingen over noe tid. Den andre avdelingen en foreslår, *Serviceavdelingen*, er akkurat det, en avdeling som skal ta seg av personal og økonomi, HMS, regnskap, IT og drift, teknisk, renhold, servicetorg osv, altså det som stort sett i dag hører inn under *Administrasjonsavdelingen*. I tillegg blir det foreslått to mindre staber, *Rådets og direktørens stab og Plenumsstab*.

Dette var ikke et forslag som hadde som intensjon å svekke de stedlige kontorene. Om det hadde blitt vedtatt ville det likevel vært en svært viktig konsekvens, fordi begge hovedavdelingene jo ville fått hovedsete i Karasjok. Det ville betydd en viktig styrking av Karasjok som sentrum for den nye samepolitikken. Det er også med denne utredningen at forslaget om team-organisering kommer in. Det er likevel verdt å merke seg at det er bare i avdelingen for politikk og forvaltning en ønsker å innføre det, og da bare der en eksplisitt jobber med politikktutvikling. En ser ikke at denne formen for organisering høver der en driver med rene forvaltningsoppgaver. At *Serviceavdelingen* skal ha vanlig linjeorganisering ser en nærmest som opplagt.

Dette forslaget er som nevnt interessant og fremdeles svært relevant, fordi her er viktige innsikter med hensyn til teamorganiseringens grenser og når det gjelder forholdet mellom forvaltning og politikk. Det argumenteres tydelig for at sametingssystemet ikke er i en posisjon der det vil fungere med et skarpt skille mellom forvaltning og politikk. En argumenterer for at skillet mellom dem kan være uklart, men det er ikke sett på som noe stort problem. Politikktutvikling og forvaltning blir vurdert som gjensidig avhengige av hverandre. Rapporten sier videre at uansett om det skulle bli aktuelt med et klarere skille mellom forvaltning og politikk etter noe tid, så har en ikke oppgaver, folk og kompetanse nok til å skille ut forvaltningsdelen i en egen ytre etat. Dessuten mener en at en i tilstrekkelig grad kan skille mellom politikktutvikling og forvaltning der det er nødvendig gjennom å opprette særlige politikktutviklingsteam. Det store spørsmålet er hvor treffende disse vurderingene var den gangen, og om de så var, om det har skjedd nok etterpå til at det er kommet inn nye argument med hensyn til å bygge ut en ytre etat (se del 7).

Omorganiseringen i 2005 ble ikke gjennomført helt etter den innstillingen vi her har gitt en grovskisse av. I forhandlingene om forslaget kom det fram at fagforeningene (og andre) ikke ønsket to slike store avdelinger – som jo ville måtte organisere seg med underavdelinger av

ulikt slag. Resultatet ble at en isteden opprettet tre avdelinger. Avdelingen for *Politikk og forvaltning* ble rett og slett delt i to og en endte opp med *Avdeling for administrasjon* (Serviceavdelingen) med hovedsete i Karasjok, *Avdeling for rettigheter, næring og miljø* med hovedsete i Karasjok og *Avdeling for opplæring, språk og kultur* med hovedsete i Kautokeino. Jeg er lite i tvil om at det i forhandlingene var grupper som hadde vikarierende motiv (mer enn et spørsmål om størrelse), der målsettingen var å sikre og styrke Kautokeinos formelle posisjon i sametingssystemet. Og uansett motiv, det er det som er resultatet.

Selv om tre bare er en mer enn to, medførte denne endringen etter min vurdering et langt mer grunnleggende brudd med det opprinnelige forslaget enn det kan se ut som ved første øyekast. En stor avdeling med mulige underliggende enheter vs. to avdelinger uten underliggende avdelinger, der den ene avdelingen får hovedsete i Kautokeino og skal jobbe med helt sentrale arbeidsoppgaver, noen vil si de mest sentrale oppgavene, innenfor språk, kultur, opplæring, åpner for en helt annen utvikling av Sametinget enn det som lå i det opprinnelige forslaget.

I forhandlingsprosessen skjer det også en annen interessant endring som også har hatt stor betydning for Sametingets videre utvikling. Organisering i team blir alfa og omega og skal nyttes overalt i organisasjonen, altså også i administrasjonsavdelingen og der det er snakk om rene forvaltningsoppgaver. Dette er et ganske merkelig vedtak. Jeg har aldri sett at noen har argumentert faglig for at teamorganisering er tilpasset rene administrative - og forvaltningsoppgaver. Denne måten å bruke teamorganisering på skal jeg senere argumentere for har hatt negative konsekvenser.

Men det er ikke slutt på omorganiseringen med dette. Den nye modellen viser seg snart å ha sine begrensninger. Alt i 2009 blir da også *Direktørens stab* nedlagt og det blir opprettet en ny *Kommunikasjonsavdeling* som ennå knapt har funnet sin endelige form, en avdeling som jeg ikke har oppdaget noe motstand mot i organisasjonen. Dette er så langt en liten avdeling som skal ha et hovedansvar for strategiutvikling, medie- og samfunnskontakt og kommunikasjonsarbeid i Sametinget. Denne nye avdelingen kan ses som en naturlig utvikling i organisasjonen, som et forsøk på å ta nye og bedre grep om kommunikasjon og tilretteleggelse internt som eksternt. Det er jo viktig i alle dynamiske organisasjoner. Slik jeg vurderer det er *Kommunikasjonsavdelingen* primært en tilpasning innenfor den eksisterende hovedmodellen og mest et resultat av interne, og til en viss grad eksterne krav og behov for bedre kommunikasjon med omgivelsene. Avdelingen er således ment å bedre

kommunikasjonsstrømmen i organisasjonen både internt og eksternt, men er ikke uttrykk for noe omfattende nytenkning i organisasjonen, eller et resultat av mer grunnleggende endringer i forholdet mellom forvaltning og politikkutvikling. Den bør etter min vurdering først og fremst ses som et forsøk på å effektivisere informasjons- og kommunikasjonsarbeidet og uttrykker således ikke noe dyptgripende brudd med organisasjonsformen av 2005. Sametinget får nå med andre ord fire avdelinger i stedet for tre, samt en stab (*Plenumsadministrasjon*).

All omorganisering tar tid og ressurser og nå skulle en kanskje tro at det ble fred og ro en tid. Men samtidig som jeg får i oppdrag å evaluere Sametingets organisasjonsform, viser det seg snart at en er midt inne i en ny større omorganisering. Resultatet blir at Sametinget fra oktober 2010 får to nye avdelinger. Sametinget er nå med sine seks avdelinger nesten tilbake til det antallet avdelinger (syv) en gikk bort fra i 2005 for å effektivisere arbeidet. Ringen er nesten sluttet, men strukturen er likevel som vi senere skal se en annen.. Mens det ikke skjer stort med *Administrasjons-* og den nye *Kommunikasjonsavdelingen*, får vi nå en ny avdeling for *Språk og helse*, en for *Kunnskap og familie*, en for *Rettigheter, næring og kulturvern*, samt en for *Kultur, miljø og budsjett*. Selv om denne omorganiseringen ikke kommer fra intet og det har vært prosesser i gang med hensyn til ny organisasjonsmodell siden våren 2009, kom omorganiseringen relativt overraskende på mange.

Behovet for omorganisering sprang nok delvis ut av at ikke alt i organisasjonen og avdelingene viste seg å være like funksjonelt etter omorganiseringen i 2005, men som vi skal se nedenfor var dette slett ikke hovedgrunnen, men derimot Sametingsrådets behov for og krav om forenklet kommunikasjon mellom politisk nivå og forvaltningen. Omorganiseringen ble gjort uten at tallet på direktører ble økt med mer enn en, og de fleste avdelingene har nå ikke lenger en direktør og to underdirektører, men en direktør og en underdirektør. Den minste avdelingen, *Språk og helse* har bare en direktør. Dette er også den nye direktørstillingen. I tre av de seks avdelingene sitter nå direktøren i Kautokeino. Selv om den tidligere store avdelingen med hovedsete i Kautokeino (Avdeling for opplæring, språk og kultur) nå er splittet opp, betyr omorganiseringen altså ikke noe svekkelse av Kautokeinos geografiske posisjon i sametingssystemet.

Det er en betydelig omorganisering det er snakk om, men som følge av organiseringen i team vil det for de fleste arbeidstakerne ikke nødvendigvis bety så store endringer i det daglige arbeidet. Det er hele team som stort sett blir flyttet mellom avdelingene. Mange i

organisasjonen er sterkt kritisk til selve prosessen rundt omorganiseringen og argumenterer for at de ansatte i for stor grad har blitt satt på gangen. Mange hevder det har vært alt for lite informasjon, selv om fagorganisasjonene har vært inne i bildet hele tiden. De som representerer disse hevder da også stort sett at prosessen har vært god.

Mange er sterkt kritiske til innholdet i og sammensetningen av de nye avdelingene. Jeg kommer tilbake til dette (del 5), men støtter synspunktet som sier at flere av avdelingene ikke synes å være sammensatt på en hensiktsmessig måte. Og en bør ikke ta for lett på dette, for det spiller en rolle for organisasjonenes videre utvikling hva som blir gruppert sammen med hva i avdelinger, teamorganisering eller ikke. Jeg kan ikke se av dokumentene som ligger til grunn for den nye organiseringen at en har vært særlig opptatt av og tenkt nøye gjennom dette.

Hovedgrunnen til at avdelingsstrukturen er blitt som den er blitt er da også at rådsmedlemmene har fått det som de vil; *de vil samle sine ansvarsområder i egne avdelinger*. Den nye avdelingsstrukturen kan ses som del av en prosess med å klargjøre politiske og administrative grenseoppganger, der en skal sikre politisk makt. Problemer med dette skal vi diskutere mer utfyllende i del 5, men jeg er kritisk til at den administrative ledelse i den grad som her har tilpasset seg rådsmedlemmenes krav, selv om jeg er klar over at det var mer enn gode grunner til at rådsmedlemmenes ansvarsområder endret karakter.⁷ Idéer om at *Sametingsrådets* medlemmer til enhver tid kan sjonglere med avdelingsstrukturen er slett organisasjonstenkning. Det som likevel er prinsipielt viktig her er at vi ser at det politiske nivået og politikernes krav (rådet) får avgjørende betydning for Sametingets administrative struktur. Slik innflytelse skal de også ha (innenfor visse grenser), men ikke på den måten som vi her har sett. Politisk nivå har selvsagt også et stort ansvar for at Sametinget til en hver tid har en velfungerende administrativ struktur som peker langt utover enkeltpolitikeres interessefelt.

Det er med andre ord viktige nye strukturer som er kommet til og som samtidig sier oss noe vesentlig om endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon/forvaltning i

⁷ Før omorganiseringen i 2010 var rådsmedlemmenes ansvarsområder veldig oppdelt og trolig ikke veldig effektivt organisert. De ulike rådsmedlemmene hadde ansvar for ulike deler av næring, språk var delt etter ulike språk, etc. Denne type oppdeling gjør det vanskelig å tenke og handle helhetlig.

sametingssystemet. Kommunikasjonslinjene kan se mer oversiktelige og strømlinjeformede ut, men et viktig spørsmål er nå om politisk nivå holder på å få for mye å si i et system av Sametingets karakter (se del 5).

I denne delen har vi sett at Sametinget er en institusjon som er nærmest i kontinuerlig omorganisering, altså en organisasjon som ikke har funnet noe institusjonell likevekt. Den mest gjennomgripende endringen er nok den som kom i 2001. Det er når de underliggende rådene blir nedlagt at Sametinget begynner å ta sin moderne form. Men samtidig betydde det at rene forvaltningsoppgaver kom direkte inn i organisasjonen uten grundig vurdering av mulige konsekvenser. Et resultat av dette er en nokså diffus ”sammenblanding” av politikk og forvaltning som gjør at for mange framstår sametingssystemet som svært politisert, der fagorienteringen og profesjonenes rolle er som vi senere skal se, blitt diffus. ”Alt” blir til politikk, men i praksis er jo svært mye av det som faktisk blir gjort og som en bruker penger på, regelstyrte forvaltningsoppgaver, der det politiske nivå er relativt fraværende i det daglige.

Samtidig tydeliggjør den siste omorganiseringen at en har tenkt alt for lite på hvilke konsekvenser ulike avdelingsstrukturer har for organisasjonens arbeid og utvikling. Det kan virke som om teamorganiseringen har sikret en type fleksibilitet som har hindret en i å tenke gjennom mulige uheldige konsekvenser av Sametingsrådets krav til organisering.

Denne gjennomgangen av den organisatoriske utviklingen i Sametinget har synliggjort en rekke sentrale dimensjoner som geografisk struktur, administrativ inndeling, forvaltning vs. politikk, teamorganisering, ledelsesstruktur, etc. Det er slike mer grunnleggende dimensjoner vi skal ta utgangspunkt i i den videre diskusjonen om Sametingets organisering og mulige omorganisering. Men før vi kan gå mer konkret til verks trenger vi mer enn kunnskap om organisatorisk utvikling, vi trenger også å forstå noen av de sentrale rammene for Sametingets virke. Hvilken type institusjon er Sametinget, der en opererer i spenningsfeltet mellom å være statlig myndighetsorgan og samisk folkevalgt organ.

3. Hva slags type institusjon er Sametinget?

3.1 Sametinget som statens myndighetsorgan for samiske saker

Sametinget er en unik institusjon. En hovedgrunn til manglende organisatorisk likevekt og kontinuerlig omorganisering ligger nok her. Selv om Sametinget organisatorisk og ellers har stor grad av organisatorisk autonomi (i motsetning til Sametinget i Sverige), er et viktig kjennetegn ved Sametinget at det kan forstås som et statlig hørings- og etter hvert forvaltningsorgan om enn med relativ stor grad av autonomi. Sametinget forvalter stadig mer av norsk samepolitikk. Selv om det har blitt lagt stadig større vekt på samisk selvbestemmelse, som innebærer at Sametinget selv i større grad står for og er med på å utforme politikken den gjennomfører, er Sametinget selvsagt sterkt bundet av nasjonale lover og regler for god forvaltningsskikk og helt avhengig av de budsjetttrammer som blir stilt til rådighet. I praksis er svært mye av midlene bundne midler som ikke gir stor beslutningsfleksibilitet.

I forhold til offentlige myndigheter er nok dette den største utfordringen i dag, selv om også spørsmålet om Sametinget bør bli et *selvstendig rettssubjekt* for å sikre økt formell autonomi er viktig. For det daglige arbeidet i sametingssystemet de nærmeste årene er likevel spørsmålet om budsjettets størrelse og de frihetsgradene det åpner for det mest prekære. Tar vi hensyn til hva som blir spist opp av allmenn lønnsøkning, har det ikke vært snakk om noe nysatsing de siste årene. Men utfordringene handler kanskje i like stor grad om *hvordan budsjettet blir til* enn om *budsjettets størrelse*. Ut av kombinasjonen stramt budsjett og hvordan budsjettet blir til, har det de siste årene kommet innspill både fra administrativt og politisk hold, der en argumenterer for at Sametinget er så bundet på hender og føtter at en nærmest framstår som uten ansvar for det som skjer.

Når en ser på hva Sametinget har oppnådd det siste 10-året ikke minst i samband med *finnmarksloven*, tror jeg en skal være forsiktig med å argumentere slik. Alle utfordringene Sametinget står overfor handler heller ikke bare om budsjett og penger og Sametinget har fått økende innflytelse på en rekke områder uten at det er budsjettomfang som har vært det avgjørende. For tung slik argumentasjon, selv om den ikke er uten en viss sannhet, kan være med på å bygge ned tillit og tro på Sametinget hos dem en skal tjene (og hos andre). I spenningsfeltet mellom makt og avmakt er her en vanskelig balansegang som en ikke må glemme. Her er også verdt å kommentere at dette politiske gjennomslaget ikke synes å være nært tilknyttet til Sametingets egen forvaltningspraksis (se del 7).

På den andre siden er det svært vanskelig å forstå hvorfor Sametinget må spille en så perifer rolle i budsjettspørsmål når staten ellers har åpnet for konsultasjoner på de fleste andre felt. Det skaper selvsagt vansker i Sametinget – både på administrativt og politisk nivå - når en ikke sitter med informasjon om hva som kommer før senhøsten er en realitet og det hele snart skal vedtas. I praksis betyr det jo oftest en svak allmenn økning i budsjettet. Dette åpner ikke for den store dynamikken i forvaltningen og virker trolig konserverende. Selv om Sametinget kanskje ikke er så uten innflytelse på budsjettet som en kan få inntrykk av, for en kommer jo med innspill om hvor skoen trykker til de som lager budsjettene, så er det etter min vurdering en *urimelig budsjettmodell* en i dag har. Det er dessuten viktig å huske på at Sametinget ikke har organisasjoner som Kommunenes Sentralforbund til å ivareta interessene sine. Sametinget er med andre ord også et veldig sårbart system der en er helt avhengig av ”andre”, dvs. sårbart for utviklingstrekk ved offentlig forvaltning og politisk endring mer allment. Dette setter Sametinget i en særstilling i norsk forvaltning.

I den forvaltningstradisjonen vi har i dette landet, med sterkt ministeransvar og stor autonomi for det enkelte departement, er det ikke lett å få til god horisontal samhandling på tvers av departement. Svært mye forskning har vist akkurat dette. Dermed får også departement som blir såkalte ”ansvarlige” departement for et område, vansker med å ivareta en helhetlig politikk på feltet. I dag er det *Fornyings, - arbeids, - og kirkedepartementet* som har ansvaret for den helhetlige samepolitikken. Når så Sametinget dekker et svært bredt spekter av arbeidsoppgaver er en samtidig avhengig av store og små bevilgninger fra andre enn ”helhetsdepartementet”. I tillegg har Sametinget viktige lov- og forvaltningsarbeid på vegne av andre departement. Det er faktisk slik at overføringene til samiske formål er større fra *Kunnskapsdepartementet* enn fra ”helhetsdepartementet”, selv om det er ”helhetsdepartementet” som er den klart største finansieringskilden til selve Sametinget.

Poenget her er at historisk tradisjon med hensyn til departementsstruktur og kommunikasjon på tvers av departement i kombinasjon med nye styringsteknikker i det offentlige (varianter av New Public Management), med sin vektlegging på effektivitet og kontroll, trolig er svært lite tilpasset Sametingets behov som et bredt organ. Over tid medfører strukturelle og rett ofte også uintenderte grunner trolig at Sametinget kommer dårligere ut enn noen egentlig hadde tenkt seg, der ”helhetsdepartementet” ikke har tyngde og makt nok overfor de andre departementene til å synliggjøre og få gjennomslag for særlige samiske behov. Selvsagt kan det i tillegg være politiske grunner (se nedenfor) til at budsjettene ikke øker mer, men jeg tror

ikke en skal undervurdere slike strukturelle forhold. Skal Sametinget komme på offensiven må en *sprengte seg ut av den særlige budsjettstrukturen en nå er innrammet i*.

Etter de store slagene om finnmarksloven i 2005 er det nok kommet inn en større forsiktighet med hensyn til det samiske på sentralt hold, der det synes som en ”roer ned” når det gjelder samisk rettighetsutvidelse og selvbestemmelse. En enkel og virkningsfull måte å gjøre det på er nettopp å hindre vekst i budsjettene. Men jeg tror ikke en skal undervurdere den strukturelle utfordringen vi har pekt på ovenfor og som gjør den sentrale samepolitikken mer diffus enn den burde være. Siden Sametinget er en uvanlig institusjon bør også budsjettprosessene kunne være uvanlige. Jeg foreslår at Sametinget her øker presset på offentlige styresmakter gjennom å *sette ned en permanent idégruppe som jobber langsiktig med forslag til en forbedret budsjettprosess*, der det også blir vurdert hvordan en kan jobbe mer direkte mot Stortinget og internasjonale organ.⁸ Det gjelder å holde presset og synligheten oppe med hensyn til denne urimeligheten.

Den frustrasjonen en i sametingssystemet føler i forhold til budsjettsituasjonen er både forståelig og reell. Men her ligger samtidig en særlig utfordring knyttet til Sametingets og samepolitikken karakter - det er nærmest uendelige områder en kunne ha brukt penger på/gått inn i. Det er nesten ikke noe samfunnsområde som ikke er samepolitisk relevant. Dette skaper press som gjerne ender i frustrasjon, der det (altfor) lett ender med at en gir offentlige myndigheter skylden for det meste som ikke fungerer. Dette er også med på å forklare mangelen på likevekt i systemet og er en viktig delforklaring til de mange omorganiseringene. Det skaper usikkerhet både om hva en skal gjøre og hvordan en skal gjøre det; det skaper det vi kan kalle *kontinuerlige strategiutfordringer*.

Intervjuene jeg har gjennomført avslører at ledelsen i sametingssystemet argumenterer nokså unisont for at det er alt for liten tid til strategiarbeid – at strategiarbeidet delvis ligger nede (for telling). Dette er en alvorlig og generell utfordring for Sametinget. Strategiarbeidet må systematisk styrkes og tiltak må iverksettes. Her har selvsagt hele ledergruppen og ikke bare *Sametingsdirektøren* et stort ansvar i arbeidet med å legge til rette for det. Humoristisk i

⁸ Det har vært en arbeidsgruppe mellom Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Justisdepartementet og Sametinget som anbefalte en løsning. Dette har ikke regjeringen ville følge opp. Sametinget har foreslått et mer åpent drøftingsforum med departementet, men det er også avvist.

starten, men med en klar instrumentell undertone, har jeg i møter med både ledelse og andre i organisasjonen lagt fram idéen om en egen *Avdeling for Nei*, som jeg har fått god respons på og som går til kjernen i Sametingets strategiske utfordringer. Skulle en ta dette organisatorisk på alvor - og over tid er det akkurat det som har skjedd - snakker vi om en *Avdeling for strategi- og samfunnskontakt* som vanskelig lar seg implementere i en vanlig avdelingsstruktur. Det ville i så fall være snakk om en ny ”overavdeling” knyttet til direktørens (og presidentens) kontor. Spørsmålet handler om hvordan en skal prioritere i et system der det er nærmest uendelig med relevante arbeidsoppgaver. Dette kommer jeg tilbake til i diskusjonen om spenninger i forholdet mellom forvaltning og politikkutvikling (del 6 og 7).

Her er det for øvrig et forhold som er verdt å bemerke. Med innføringen av en mer rendyrket parlamentarisme, der rådsmedlemmer gjerne skal ha ansvar for sine interessefelt, så er *direktørrollen vanskelig å få øye på*. Siste runde med omorganisering har gjort hva som må og/eller kan tillegges direktøren noe forvirrende (se også del 5). At direktørens rolle skal tydeliggjøres gjennom å lede en slik ny ”overavdeling” er da også et av de viktigste forslagene mine til endring (se del 8).

3.2 Sametinget som folkevalgt organ

Den manglende likevekten kommer også av at sametingssystemet skal ivareta en helt annen rolle enn rollen som ”statlig organ”, nemlig den viktige rollen som samisk politisk organ. Det er langt fra noe opplagt ett til ett forhold mellom å være statlig forvaltningsorgan og samisk folkevalgt organ. Rundt denne dobbelheten, der krav og oppmerksomhet ikke nødvendigvis peker i samme retning, skal vi ta opp en rekke utfordringer som springer ut av disse helt særegne forholdene som gjør sametingssystemet til en svært kompleks organisasjonsstruktur, langt mer kompleks enn størrelsen i seg selv skulle tilsi. Da snakker vi ikke nødvendigvis om kompleksitet på et organisatorisk plan, men på et dypere plan som handler om de utfordringene som ligger i selve den dobbelheten som Sametinget opererer innefor. Som vi kommer tilbake til senere, har det vist seg å ikke være helt enkelt å orientere seg mot staten og det samiske sivilsamfunn på en og samme tid. Det er mange som mener det har blitt for mye stat og for lite samisk sivilsamfunn over for lang tid.

At Sametinget er et folkevalgt organ betyr selvsagt at de folkevalgte i stor grad skal fatte avgjørelser på vegne av de de representerer. Det er da også i økende grad blitt mer slik

ettersom det forvaltningsmessige og de ulike samiske råd er blitt integrert i sametingssystemet. Samtidig er mange av de arbeidsoppgaver en utfører lovpålagte oppgaver og rene forvaltningsoppgaver, der det i alle fall på kort sikt er lite det politiske nivå kan gjøre fra eller til. Samtidig er et resultat av tidligere organisasjonsendring at en har fått et diffust forhold mellom politikk og administrasjon som har resultert i en veldig politisert ”kultur” i sametingssystemet, i alle fall sett fra utsiden. Svært mye blir diskutert i en politisk og politisert språkdrakt. Det forvaltningsmessige og lovpålagte framstår gjerne også som politisert uten nødvendigvis å være det, der en opererer med en svært utflytende forståelse av det politiske. Selv om noen kan se seg tjent med en slik tilnærming, er nok dette mest uheldig for Sametinget, i alle fall sett fra utsiden.

Sametinget har forvaltningsansvar på en rekke viktige områder som politiske nivå har liten reell innflytelse over i sitt daglige arbeid. Det kan være at en etter hvert har organisert seg som om en har mer makt enn det en egentlig har.⁹ Samtidig har det hele tiden vært en sterk analogitenking i sametingssystemet, der en ser til nasjonalt politisk nivå. En sammenlikner seg gjerne med Storting, regjering, direktorat eller hva det skal være. Jeg er kritisk til omfanget av denne analogitenkningen, fordi Sametinget og det sentrale politiske system er to svært ulike system. Analogitankegangen forsøker å gi inntrykk av en makt Sametinget ikke har og knapt kan få. Det er noe uforløst i hele systemet som følge av dette, en slags mangel på å prøve å finne ut av hva slags type institusjon en egentlig er. Men samtidig er jo realitetene at mye av Sametingets politiske gjennomslag går gjennom statsmyndigheten, noe som gjør det viktig å ”matche” eller ”speile” dette systemet til en viss grad. En tenker og organiserer seg om en var storting, regjering, departement og gjerne direktorat ”light”. Når det er snakk om organisering og omorganisering av det politiske liv er det til situasjonen i hovedstaden en gjerne ser (jmfør innføringen av såkalt parlamentarisme).

De politiske forskjellene mellom hovedfløyene NSR og DNA har blitt mindre etter at arbeiderpartiets samegruppe har lagt seg nær opp til den tidligere rettighetslinjen til NSR. I

⁹ Det kan være jeg tar litt sterkt i her og legger for mye vekt på selve situasjonen slik den i dag framstår og underkommuniserer i noen grad hva Sametinget formelt kan gjøre om en virkelig tar grep. Når det gjelder kulturminneforvaltningen er beskrivelsen dekkende. Derfor har da også Sametinget i to vedtak sagt at en nå vurderer å ikke ha dette ansvaret om det ikke skjer en delegering ved lov, der Sametinget er klageorgan på enkeltvedtak. Men innenfor opplæring, språk og tilskudd har Sametinget betydelig politisk handlingsrom. I noen grad handler det således også om hvordan en utnytter dette handlingsrommet.

denne prosessen er det min vurdering at de store vyer (ideologisk kraft) for samepolitikken framtid er blitt mer diffus eller til og med svekket, selv om her fortsatt er viktige prinsipielle sider knyttet til lokal fiskeforvaltning, kraftutbygging og mineraler etc., som engasjerer også etter det siste store gjennombruddet med finnmarksloven i 2005. Kanskje er det delvis et resultat av denne utviklingen som gjør at det politiske miljø i dag framstår som lite storslått. En ser intern krangel om posisjoner og de små ting i det som skulle være et stort og viktig politisk prosjekt. En av de store overraskelsene i mitt intervjuarbeid har vært tydeliggjøringen av hvor dypt dette stikker. En kanskje ikke helt rettferdig og treffende beskrivelse av situasjonen er at når en ikke kjenner den store framdriften i samepolitikken (som noe mer enn et spørsmål om budsjettets størrelse), grunnet ideologisk svekkelse av det samiske prosjekt og minkende politiske avstander, blir det lett å skylde på andre. Det kan være andre politikere, at staten ikke er vennlig og raus nok, etc. Når situasjonen blir slik kommer personlige motiv sterkere inn, uttrykt gjennom kampen om posisjoner. Det er min vurdering at situasjonen i alle fall er på grensen til å bli veldig alvorlig for politisk nivå og at dette virker inn på hele sametingssystemet.

Sametinget er en relativt liten organisasjon, en organisasjon som er helt avhengig av de politiske institusjoner i hovedstaden og har verken lovgivingsrett, skatterett eller bestemmer sitt eget budsjett.¹⁰ De siste årene har det politiske liv gjennomgått betydelige endringer internt. Sametingsrådet har gått ut av Plenum og en prøver å bygge opp en sterkere og mer uavhengig Plenumsledelse, *men jeg kan ikke se at Sametinget i dag har ressurser til å bygge opp en helt uavhengig plenumsadministrasjon*. I og med at Sametinget som institusjon slik situasjonen er i dag ikke kan gjennomføre parlamentarisme i ordets egentlige forstand, er det ikke sikkert at dette er et så veldig stort problem. *Kontrollutvalget* begynner – og det tror jeg er svært viktig – å få en viktigere posisjon og det er ikke minst viktig nå når Sametingsrådet ikke er en del av Plenum, men er et mer selvstendig kollegium som derfor i noen grad også arbeider mer uavhengig enn før. En begynner som vi har sett også å få renere linjer også i forhold til administrasjon og forvaltning, der nå hvert rådsmedlem har et særlig ansvar for arbeidsoppgavene innenfor den enkelte avdeling. Tallet på heltidspolitikere har økt og det

¹⁰ Slik er det selv om en selvsagt ikke skal undervurdere forhandlings- og konsultasjonsretten, som faktisk innebærer substansiell innflytelse kanskje til og med mer innflytelse enn andre politisk delegerte institusjoner i landet har. Sametinget har dessuten avgrenset forskrifts- og vedtakskompetanse.

samme har lønnete politisk rådgivere. Samtidig ser vi stadige eksempler på det som må karakteriseres som politisk ”hestehandel” utspille seg i kampen om posisjoner.

Denne utviklingen er mer enn interessant. Samtidig som en kritiserer manglende budsjett og at arbeidsoppgavene ikke er omfattende nok til at en kan møtes så ofte som før, så omorganiserer man det politiske liv i Sametinget. Fra høsten 2011 skal *Plenum* møtes fem ganger i året og Plenum og komitémøtene foregå i samme uke, mot fire ganger hver i forskjellige uker nå. Mangel på saker og krav om økt effektivitet har vært begrunnelsen for dette. Når dette skjer samtidig som en i økende grad profesjonaliserer det politiske liv gjennom organisasjonsendringer i retning parlamentarisme – om det betyr flertallstyre og at *Sametingsrådet* ikke sitter i *Plenum* – og med stadig flere heltidspolitikere, er det her et eller annet som skurrer og som bør få en til å stoppe opp og tenke nøye gjennom situasjonen. Det er som om en ikke tar inn over seg at Sametinget får budsjettet sitt fra sentralt hold og er uten lovgivings- og skatterett. Jeg foreslår at *Sametinget* setter ned et lite tverrpolitisk utvalg med et overtydelig mandat som ser nøyer på hvordan det politiske liv utspiller seg i sametingssystemet, der målet er å bedre den politiske kulturen og samarbeidsklimaet i *Sametinget*. Det er nemlig ingen enkel sak for politisk nivå å balansere sterk intern konkurranse med å sikre det samiske i norsk offentlighet på en god måte.

Det kan også være at den type flertallssystem en har hatt i Sametinget helt fra starten av har hatt visse uheldige konsekvenser for det politiske liv og dermed også for samepolitikken gjennomslagskraft. Et slikt utvalg bør også se nærmere på dette. Jeg vil ikke med dette antyde at en bør gå bort fra flertallsstyre og innføre noe som likner på en formannskapsmodell, men jeg mener det er viktige innsikter knyttet til formannskapsmodellen som det politiske nivå i Sametinget i dag godt kan se nøyer på.¹¹ Jeg tror her er noen ”vonde” sirkler en bør satse mye på å komme ut av, der en ikke må glemme at Sametinget er et relativt lite system der en kommer tett inn på hverandre. Sametinget har tidligere hatt en ordning med faste gruppeledermøter mellom sametingsrådet og gruppelederne. Denne har de siste årene vært i lite bruk. Kanskje en god start ville være å utvikle dette forumet videre.

¹¹ Her var det nok viktig for det dominerende NSR å hindre at DNA som en så som bærere av statens tidligere samepolitikk, fikk makt i det nye systemet. Men det hadde nok også å gjøre med idéen om at Sametinget for all del ikke måtte framstå som et hvilket som helst kommunestyre.

Den etter min vurdering uheldige utviklingen har ikke minst vært tydelig etter valget i 2005, der det har vært snakk om mindretallsstyre eller skjøre flertallskonstellasjoner (selv om en har hatt skjøre konstellasjoner tidligere også). Samtidig har lønnsnivået til politikerne blitt et diskusjonstema. Gjennom å knytte seg til en fast prosent av lønnsnivået i Stortinget er det en fare for at en i økende grad fremstår som en *lønnsadel* i forhold til de en skal tjene. Det er *aldri* et godt utgangspunkt for et levende demokrati som skal ha legitimitet. En utredning har i tillegg vist at godtgjørelse for møter og annet ligger betydelig over det vi finner i de fleste kommuner og fylkeskommuner.¹² Når vi så også må konkludere med (se særlig del 6 og 7) at Sametingets og det politiske nivåets forhold til og kontakt med det samiske sivilsamfunn er ganske så avgrenset etter mer enn 20 års virke¹³, er vi inne på store strukturelle utfordringer som krever nytenkning og handling.

Mange, både i og utenfor sametingssystemet, opplever store deler av dette systemet som relativt lukket og som noen sier, som en oppblåst ”ghetto” med alt for lite konkrete oppgaver og alt for lite kontinuerlig kontakt med sitt eget omland. Slik bør det jo ikke være etter mer enn 20 års virke. Når et flertall av samene fremdeles ikke står i Sametingets valgmanntall, selv om det har vært en betydelig økning i manntallet, snakker vi om nokså grunnleggende utfordringer med hensyn til Sametingets legitimitet og dermed også til spørsmålet om å kunne uttale seg og handle på vegne av alle samer. Her ligger store strategiske utfordringer og hvordan en tenker om dette kan som vi senere skal se også innvirke på hvorledes en tenker organisasjonsmåte (se del 7 og 8).

4. Grunnleggende utfordringer innenfor dagens hovedmodell for organisering

I denne delen skal jeg diskutere problemer, utfordringer og mulige organisatoriske tiltak der jeg langt på vei opererer innafor dagens hovedmodell for organisering. Men selvsagt er det slik at mye av det vi tar opp i denne delen også har betydning for diskusjonen om opprettelse

¹² Se KS – Konsulent AS sin rapport *Godtgjøring til folkevalgte. Forslag til nytt regelverk med særlig fokus på kompensasjon for tapt næringsinntekt*. Den ble framlagt i september 2007 og var bestilt av Sametinget.

¹³ Det finnes de i dagens ledelse som mener at dette ikke er en god beskrivelse av virkeligheten.

av en eventuell ytre etat eller en satsning på en mer rendyrket politikkutviklingsrolle (se del 7).

Jag har argumentert for at Sametinget er en særegen institusjon gjennom det komplekse møtet mellom å være folkevalgt organ og statens iverksetter av norsk samepolitikk og at denne særegne kompleksiteten er en viktig grunn til den manglende organisatoriske likevekt. Samtidig har det, som jeg også har vært inne på, skjedd store endringer i Sametingets oppgaver og organisering, blant annet som følge av tilføring av stadig nye forvaltningsoppgaver og betydelige endringer i politisk organisering. Vi har nevnt at mange opplever et veldig politisert sametingssystem. Det kommer delvis av at det er det politiske nivå som skal (gi inntrykk av å) ha det siste ord, men det kommer nok i minst like stor grad av måten det forvaltningsmessige organisatorisk er dratt inn i sametingssystemet på. Dette har gjort skillet mellom hva som er forvaltning og hva som er politikk uklart både innholdsmessig og institusjonelt. Det er nærmest bevisst organisatorisk uklart gjennom at de ulike avdelingene og teamene i prinsippet skal drive både forvaltning og politikkutvikling, uten at det er klart definert hva som er hva. Denne generelle spenningen mellom forvaltning og politikk har mange implikasjoner og er utgangspunkt for den videre diskusjonen.

4.1 Sametingets geografiske inndeling

Hvordan en tenker politikk og forvaltning spiller selvsagt også inn på Sametingets geografiske organisering. Geografi er en helt sentral dimensjon blant annet fordi dette sier oss noe vesentlig om hvor makten ligger, samtidig som det er så viktig i Sametingets møte med sitt omland og med den enkelte same i sitt lokalsamfunn. Sametinget har foruten i Karasjok stedlige kontorer i Kautokeino, Drag, Evenes, Manndalen, Snåsa og Varangerbotn. I tillegg er det såkalte fjernarbeidsplasser i Tromsø, Alta, Hurum, Vadsø og Honningsvåg (i tillegg til at noen sitter noen dager i uken ved andre institusjoner enn ved Sametingets kontorsteder). Kontorstedene Evenes, Manndalen og til en viss grad også Snåsa, er svært små kontor med få ansatte. Mens flere av de stedlige kontorene til inn på 2000-tallet ledet egne hovedavdelinger i Sametinget, er situasjonen nå en helt annen. Flere av kontorstedene – og da ser vi bort fra de minste (Evenes og Manndalen), er helt uten lederfunksjoner. I utgangspunktet trodde jeg dette skulle være et stort problem som ble forsterket av at disse kontorstedene heller ikke var tiltenkt en særlig rolle i sitt eget nærmiljø, men skulle betjene Sametinget i stort. Slik situasjonen er i dag, skal en ansatt i prinsippet kunne arbeide med hva det skulle være på de ulike kontorstedene og ikke nødvendigvis med saker som særlig angår nærområdet. Vi ser da

bort fra kulturminneforvaltningen, der en ved de ulike kontorene i all hovedsak betjener sitt eget nærområde. Moderne teknologi og reisevirksomhet – og den er omfattende og kostbar - skal sikre god kontakt med ledelse og sentrum i organisasjonen.

Jeg har, delvis i alle fall, måtte endre syn. Det virker som om de stedlige kontorene – i alle fall de store - i det store og hele fungerer bra innenfor de rammer som er gitt. Det betyr selvsagt ikke at alle er fornøyde med alt eller at organisasjonsmodellen og rammene er de beste. Men som mange sier, selv om ledelsen kunne vært mer synlig og oftere på besøk og kommunikasjonslinjene kunne vært bedre, så fungerer det daglige arbeidet stort sett greit innenfor dagens rammer.

At det ikke er sterk misnøye med situasjonen, betyr likevel ikke at vi kan snakke om en optimal eller nødvendigvis en god organisasjonsmodell når vi ser hele sametingssystemet under ett. Spørsmål rundt geografisk organisering er da også et av de områdene der jeg har fått svært mye input og der det er svært ulike syn i organisasjonen.

Hva går så de ulike synene ut på? *Det første* hovedsynspunktet er at geografisk organisering bør være om lag som i dag. En bør videreutvikle denne modellen og gjerne opprette offisielle kontorlederstillinger i alle fall på ethvert kontor av noe størrelse. De som argumenterer slik er lite opptatt av om kontorstedene har folk med lederfunksjoner i de ulike avdelingene. Noen som tenker innenfor denne modellen mener likevel at visse funksjoner, så som *telefonvaktsystemet, godt kan sentraliseres i Karasjok*, fordi forutsetningene for å finne de folk som blir etterspurte, der er langt bedre. Dette er et synspunkt som virker fornuftig på meg. Et annet synspunkt som flere uttrykte og som en relativt lett kan gjøre noe med om en vil, gjelder arkivarbeidet. Her var det mange – helt uavhengig av hvor en sitter - som ønsket en sterkere sentralisering i Karasjok.

Innenfor denne posisjonen, som det jo er nyanser innenfor, er det mange som argumenterer for at det ikke nødvendigvis er så farlig om de ulike stedlige kontorene er små og mange så lenge de inngår i en større samisk sammenheng og gjerne er samlokalisert med samiske kulturbaserte institusjoner av ulikt slag. *Synliggjøring* av Sametinget utenfor de samiske kjerneområdene i nord er sett på som viktig, samtidig som det er med på å utvikle og rekruttere høy samisk kompetanse utenfor de mest sentrale samiske områdene. *Synliggjøring* blir her viktigere enn selve jobben en skal gjøre i forhold til det samme samiske omlandet.

Dette er synspunkter som jeg ikke bare finner på de mindre stedlige kontorene, men også i Karasjok og Kautokeino. Også her er det folk som ser problematiske sider med *den sterke nordsamiske - og finnmarksdominansen i sametingssystemet*. Noen går så langt som å ville legge en rekke nye småkontorer til steder der språket er blitt borte og det samiske har mistet kraft. En har tro på at slike kontor kan spille en viktig rolle i en samisk revitaliseringsprosess. Men valg av organisasjonsmodell må handle mest om realiteter – om hvordan verden er ”der ute” - og ikke bare om gode intensjoner.¹⁴

Det andre synspunktet, som virker å stå noe svakere – eller der gjerne mange kunne ønske noe slikt, men er mer usikker med hensyn til om en vil få det til - er mindre opptatt av at det skal være mange stedlige kontorer, men ønsker i større grad kontorer som primært skal tjene sitt eget omland. Det impliserer gjerne også at en ikke går inn for flere kontor, fordi om en skal tjene sitt eget omland må ethvert kontor være av en viss størrelse. Dette er et viktig poeng og mange gir uttrykk for at de får en rekke telefoner og kontakter fra eget omland, der jo selvsagt de der ute går ut i frå at kontoret er der for dem. Her ligger legitimitetsutfordringer som dagens modell er med på å skape.

Det tredje synspunktet finner vi også interessant nok overalt i organisasjonen, men gjerne i størst grad i Drag og Snåsa. Her er *selve utgangspunktet* at det samiske er noe mer enn det nordsamiske både kulturelt og språklig. Slik den reelle språksituasjonen er på norsk side i dag, betyr det at en argumenterer for en særlig styrking av kontorene på Drag (lulesamisk) og i Snåsa (sørsamisk), der en vektlegger at disse kontorene må ivareta og utvikle det lule- og sørsamiske på en bedre og mer omfattende måte enn i dag. Det er altså snakk om en helt annen måte å organisere seg geografisk på enn i dag og også en helt annen modell enn den som var da Drag og Varangerbotn var hovedsete for egne spesialiserte avdelinger. Går en i denne retning er det således ikke tilbake til noe som har vært. Det handler derimot om en betydelig strategisk satsing på å styrke og sikre språklig og kulturell samisk variasjon og kanskje også i noen grad demme opp for den sterke nordsamiske dominansen som svært

¹⁴ Et viktig og vanskelig spørsmål her er om det er rimelig at et offentlig administrativt organ som Sametinget skal fylle slike oppgaver. Er det ikke annen institusjonsutvikling som helst skal prøve å gjøre noe med slikt? Det betyr jo i praksis å politisere administrasjonen. Jeg mener likevel at en institusjon som Sametinget må vurdere slike valg; altså at en kan og må være politisk i denne betydningen av ordet.

mange opplever.¹⁵ Det springer ut av en ide om å styrke det felles samiske gjennom en særlig styrking av det lule- og sørsamiske.

En mulig *fjerde modell* – som det var få som nevnte direkte – er en utvikling i retning av hvordan det var før de tidligere ”frittstående” rådene ble inkludert i Sametingssystemet, der Varangerbotn og Drag var hovedsete for slike råd. Som vi skal se i diskusjonen om en egen ytre etat og et skarpere skille mellom politikktutforming og forvaltning (del 6 og 7), er dette synspunkter som langt fra er lagt døde i organisasjonen, men som gjenoppstår i en annen form.

Vi ser her hvor viktig geografisk organisering er. Det handler om vanskelige valg, og det handler om noe mer enn verdier og hvordan en helst ville hatt det. Vurderinger av hva som er mulig og realistisk trenger seg også på. Det handler ikke bare om hvor, men samtidig om hva og hvordan. Disse fire modellene vi her har kommentert vil ha svært ulike konsekvenser for sametingssystemet og samepolitikken i stort.¹⁶ Vi ser at valg av geografisk modell i stor grad er et politisk valg og ikke bare et spørsmål om effektiv forvaltning. Det er med andre ord helt sentrale spørsmål med hensyn til Sametingets videre utvikling vi her diskuterer. *Jeg tror Sametinget vil være tjent med en åpen og bred diskusjon rundt disse alternative modellene.* I en diskusjon om eventuelt å styrke det lule- og sørsamiske må en likevel være tydelig på at dette ikke bare handler om idealer (om det moralsk rette), men også om realiteter. Det store spørsmålet vil være om det er kraft nok i disse områdene språklig og kulturelt til å ivareta en slik langt mer omfattende og forpliktende rolle i sametingssystemet. Vil en kunne rekruttere nok gode fagfolk, hva ville det bety for sametingssystemet samlet, etc. Sametinget er ikke i en situasjon der en kan tillate seg å bruke mye energi og ressurser på eksperimentering som så viser seg å ikke ha livets kraft.

På den andre siden er det alt i dag slik at Snåsa-kontoret er så pass lite at det er på grensen til å kunne fungere som et effektivt kontor. Uansett framtidig modell er det derfor min vurdering at dette kontoret trenger sårt til nye stillinger. I det vidstrakte sørsameområdet bor det relativt få samer og det er mildt sagt langt fra Snåsa til Røros eller til Mo i Rana. Her møter jeg også

¹⁵ Selv om jo mange ser at også det lule- og sørsamiske har noe å hente i sametingssystemet, ser en likevel at en relativt sett taper til det nordsamiske.

¹⁶ Jeg hørte også en vag stemme som sa, om enn ikke særlig høyt: La oss konsentrere oss om å berge og styrke det som berges og styrkes kan, det nordsamiske. Dette kan ses som en femte modell, men den står svakt som ide.

sterke synspunkt på at sametingssystemet primært handler om det som skjer lengre nord. En føler seg i noen grad fremmedgjort, der de kulturelle og geografiske avstandene blir opplevd som store og gjerne forsterket av hverandre. Også innefor dagens hovedmodell for organisering reiser spørsmålet seg om en skal opprette et nytt kontor i sørsameområdet, i Røros for eksempel. Mange i organisasjonen har ivret for en slik ide. Men dette er igjen ikke bare et spørsmål om ressurser.

De såkalte *fjernarbeidsplassene* i Alta og Tromsø (og Hurum, Vadsø og Honningsvåg) må også her nevnes. I Alta og særlig i Tromsø, sitter en i kontorlandskap og er gjerne like mange eller flere enn på det offisielle kontorstedet i Evenes, ja i Tromsø vel på en vanlig dag like mange som i Manndalen og Snåsa. Hvordan sametingssystemet skal forholde seg til den voksende gruppen av samer som har tilhørighet til de større byene er her en stor utfordring. Mens en har et lite kontor i Manndalen i Kåfjord (med konsentrasjon om kulturminneforvatning) ikke så langt fra Tromsø, har en ikke et offisielt stedlig kontor i Tromsø, der mange samer bor og der Universitetet i Tromsø er en helt sentral institusjon med hensyn til samisk høyere utdanning og kompetanse. Det er min vurdering – om ressursituasjonen tillater det – at offisielle kontorer både i Tromsø og Alta og gjerne Oslo med, vil være viktig for Sametingets mer generelle legitimitet over tid. Det er snakk om Sametingets møte med en voksende gruppe med til dels sterk tilknytning til det samiske. Å vurdere om en skal bygge opp et velfungerende kontor av noe størrelse i Tromsø bør i dag ha førsteprioritet. Det bør knyttes til en vurdering av hvordan sametingssystemet institusjonelt skal møte og gjøre seg relevant for den stadig større gruppen av samer som bor i større byer og også utgjør en stadig større del av manntallet.

Hvilke konsekvenser en slik oppbygging ville få for kontoret i Manndalen – om dette kontoret da ville ha og burde ha livets kraft – er selvsagt et svært viktig og ømtålig spørsmål. Mens jeg har fått få innspill som sier at en nå bør snarlig bygge ut i Alta (men det kan jo være en god ide for det), er det mange som argumenterer sterkt for at det er helt nødvendig at Sametinget blir mer synlig i Tromsø, et område der det heller ikke vil være problematisk å få fatt i de høykompetente medarbeidere som Sametinget er helt avhengig av. I enhver diskusjon om (stor)bysamenes rolle i den moderne samiske offentligheten kommer også spørsmålet om Oslos rolle opp. På kort sikt er det likevel min vurdering at det i dag er Tromsø-spørsmålet som er det mest påtrengende for organisasjonen. Her er det ulike syn i organisasjonen og mange er redde for at en satsning i Tromsø vil være kroken på døra for et eget kontor i

Manndalen som jo Sametinget politisk har satsset på, ut fra ønske om å gjøre en forskjell i områder som skriker etter nye arbeidsplasser.

Jeg foreslår at Sametinget setter i gang arbeidet med å planlegge opprettelsen av et stedlig kontor i Tromsø og starter arbeidet med å klargjøre hvilke oppgaver som naturlig bør ligge der. Det kan være at betydningen av at stadig flere samer bor i (stor)byer ikke har trent nok inn i sametingssystemet og at småskala- og tradisjonsorienteringen er i sterkeste laget. En annen viktig utfordring er knyttet til dette. Å tilnærme seg samer bosatt i byene betyr et særlig fokus på kultur, språk og opplæring gjerne i noen grad også på bekostning av den sterke vektleggingen av landrettigheter (og småskalaproduksjon og kombinasjonsnæringer) som lenge har hatt prioritet. Det ville måtte medføre omprioriteringer og forskyvninger i fokus og handler således om noe langt mer enn et spørsmål om stedlig kontorer i storbyene eller ikke. Skal Sametinget ta denne voksende gruppen på alvor må det trolig også få institusjonelle konsekvenser. Jeg ser store utfordringer med å tilnærme seg denne voksende gruppen på forpliktende vis innefor den organisasjonsmåte – og tenkning som dominerer i dag.

Elles er det også andre spørsmål som kommer opp i samband med geografisk organisering. Er Evenes kontoret med sine to til tre ansatte virkelig et reelt stedlig kontor eller er det mest symbolpolitikk vi har med å gjøre? Det er absolutt de som mener det siste. Dessuten – hva med fjernarbeidsplassene og hjemmekontor? Her er det også ulike syn i organisasjonen. Den relativt fleksible ordningen er et forsøk på en pragmatisk tilpasning til organisasjonens og den enkelte sine behov, der det nok kan være slik at jo viktigere for organisasjonen en person er jo lettere er det å få til slike særordninger. Jeg møtte flere i forbindelse med arbeidet mitt som godt kunne tenke seg hjemmekontor, men som ikke trodde de ville få lov i dagens situasjon. Og flere sa rett ut at om en ble tvunget til å sitte i Karasjok eller Kautokeino ville en si opp jobben sin (på dagen). Fra ledelsen og andre kommer det da også synspunkter som sier at fleksibilitet her er helt nødvendig for å sikre at sentrale folk blir i organisasjonen. Det blir dessuten argumentert for at denne fleksibiliteten også er knyttet til habilitetsutfordringer (se 4.6), altså en måte å hindre at de aller fleste ansatte kommer fra avgrensede miljøer i Karasjok og Kautokeino.

Min vurdering er at denne fleksibiliteten innenfor rimelige grenser trolig er en god ordning, selv om det skaper en viss uro i organisasjonen. Mange ser at det ikke gjelder for hvem som helst og det skaper utfordringer med hensyn til likebehandling. Skulle slike ordninger bli

betydelig mer omfattende, ser jeg spenninger og utfordringer med hensyn til å sikre de ansattes interesser og ønsker vs. å bygge Sametinget som en sterk institusjon med sentrum i Karasjok. Omfattende slike ordninger er knapt organisasjonsbyggende i lengden, selv om en skulle beholde gode fagfolk (en tid). Som vi skal komme tilbake til, trenger nemlig sametingssystemet både et sterkt sentrum og en tyngre og mer permanent institusjonalisering.¹⁷

Selv om jeg ble overrasket over hvor bra en kunne få inntrykk av at kommunikasjonen mellom de ansatte på de ulike kontorstedene kunne være, hindrer ikke det at mange mente det fører til betydelig merarbeid og hindrer effektivitet; altså at det er både tungvint og kostbart og gjør skikkelig koordinering vanskelig. Det tar rett og slett svært mye tid og ressurser. Mange er likevel villige til å betale denne prisen fordi de vektlegger det desentrale så sterkt. Samtidig var det langt fra få som pekte på at en konsekvens er omfattende – etter manges mening alt for omfattende – og kostnadsdrivende reisevirksomhet i Sametinget. Verdt å nevne er også at svært mange likevel var fornøyd med de hyppige telefonmøtene – at disse rett og slett fungerte relativt godt, særlig der du alt kjente til hvem personene i de andre endene var. *Det vokste ikke fram noe sterkt ønske om moderne og kostbar teknologi og få trodde at slikt ville gjøre møtene mer effektive.* Som jeg skal komme tilbake til er det ledelsens manglende synlighet og styring en oppfatter som den største utfordringen.

4.1.1. Litt om forholdet mellom Karasjok og Kautokeino

Det er mitt inntrykk at diskusjonen om Sametingets geografiske organisering ikke har hatt noe hovedfokus ved de mange og til dels omfattende omorganiseringene vi har sett det siste tiåret. Men i enhver diskusjon om Sametingets politiske og administrative/forvaltningsmessige system er og blir geografi en hoveddimensjon og en hovedutfordring. Hvordan en er geografisk organisert sier til en hver tid mye om hva slags institusjon Sametinget er. Det handler om noe langt mer enn en pragmatisk tilnærming til forvaltningsutfordringer og går til kjernen i hva Sametinget ønsker å være så vel forvaltningsmessig som politisk. En kontinuerlig utfordring synes å være forholdet mellom Karasjok og Kautokeino. Dette er en

¹⁷ I denne diskusjonen er det viktig å skille mellom de som sitter i egne kontorlandskap uten å være offisielle stedlige kontor (Alta og Tromsø) fra de som ønsker rene hjemmekontor, eller ønsker å sitte noen dager i uken andre steder enn ved Sametingets kontorsteder. Omfattende bruk av hjemmekontor opplever jeg vil være en stor utfordring, mens det å sitte ved andre institusjoner deler av arbeidsuken i de fleste tilfeller er en mindre utfordring.

reell utfordring som jeg har fått mange synspunkter og innspill om, innspill som har styrket meg i troen på at sametingssystemet ikke er tjent med å skyve denne problemstillingen under stolen, slik jeg opplever det er en tendens til.

Det er Karasjok som er – og etter min vurdering skal være – det politiske og administrative sentrum for den moderne samepolitikken. Det er her sametingsbygget ligger og det er ut fra Karasjok de fleste og viktigste signalene bør komme. I Kautokeino møtte jeg likevel i større grad enn andre steder idéen om at Karasjok i seg selv ikke er så viktig, men at det er jobben – det en gjør for det samiske i stort – som er det avgjørende. Da snakker vi om en type tilknytning til og lojalitet til det samiske, men der Sametinget og Karasjok, det institusjonelle sentrum, spiller en underordnet rolle. Omfattende og eventuelt vekst i denne type holdninger i organisasjonen vil være problematisk og det kan være at *Sametinget bør legge arbeid i å prøve å styrke organisasjonsidentiteten og betydningen av å ha et politisk/ administrativt sentrum*. Ikke minst vil dette være en god ide om det er slik som mange hevder at noe av den første entusiasmen har begynt å miste taket.¹⁸

At en finner slike holdninger og spenninger har selvsagt noe med det generelle forholdet mellom Karasjok og Kautokeino (konkurransen) å gjøre, men det henger nok også sammen med at *Samisk utdanningsråd*, som lenge var på utsiden av Sametinget, hadde sentrum i Kautokeino og var en svært viktig og stor samisk institusjon. Personer med sentrale posisjoner i utdanningsrådet jobber fremdeles innenfor feltet, men nå som del av sametingssystemet. Mange sier at Samisk utdanningsråd på godt og vondt fremdeles sitter i veggene. Noe av grunnen til dette har nok å gjøre med selve prosessen der de ulike utenforliggende institusjonene – og kanskje særlig samisk utdanningsråd – ble en del av sametingssystemet. Her var en sterkt faglig tradisjon og faglig ledelse som mange mener er blitt klart svekket over tid.¹⁹ Utviklingen her tydeliggjør viktige utfordringer for Sametinget som ikke bare har med

¹⁸ Det aller meste av samfunnsvitenskapelig teori jeg kjenner til ser en slik utvikling som nokså naturlig. Når den politiske entusiasmen er svekket blir institusjonalisering desto viktigere.

¹⁹ Det kan selvsagt diskuteres hvor dekkende en slik beskrivelse er. Som nevnt foran var det nye oppgaver og en annen rolle det tidligere utdanningsrådet fikk ved overføringen til Sametinget. Det var trolig en stor svakhet at dette ikke ble tydeliggjort nok når det skjedde. At denne delen av Sametinget i seg selv er svekket ressurs- og kapasitetsmessig de siste 10 år kan kanskje diskuteres, men i forhold til oppgaver og forventninger til hva som her burde vært gjort, levner ikke intervjuene tvil om at svært mange i organisasjonen opplever det som en klar svekkelse. Det er de som mener at denne situasjonen er et resultat av at her har vært

geografi å gjøre, men som går til kjernen i forholdet mellom fag, forvaltning og politikk i sametingssystemet.

Flere er også kritiske til Sametingets nye samlokaliseringen med Samisk høgskole, og mener båndene både institusjonelt og rett ofte også personlig blir for tette. Den nære tilknytningen understreker dessuten betydningen av at *det faglige sentrum med hensyn til språk og opplæring finnes i Kautokeino*. Ganske mange understreker likevel – og det kommer vi tilbake til senere – at den faglige basisen for språk og opplæring er blitt svekket gjennom omorganiseringene og Sametingets overtaking av hovedansvaret. Det er i tillegg få om noen som hevder at slike forhold har stått høyest på den politiske prioriteringslisten. Ingen andre steder kom slike synspunkter så tydelig opp som i Kautokeino, selv om vi også møtte noe som likner i Varangerbotn og andre steder. De er likevel de som mener at en slik beskrivelse er dekkende for språk, men ikke i samme grad for opplæring.

Forholdet mellom Karasjok og Kautokeino i Sametinget handler likevel om noe mer enn ettervirkningene av tidligere administrativ struktur. Men en viktig konsekvens av tidligere forvaltningspraksis er at Kautokeino er blitt sentrum for språk og opplæring (og i noen grad kultur) i sametingssystemet; *altså sentrum for det mange ser som det som burde være kjernen i Sametingets arbeid*. Får en ikke til det som har med språk og opplæring å gjøre er det ikke sikkert at mye av det andre er bærekraftig over tid, altså det ressurs- og næringsmessige, eller materielle om en vil, der jo sentrum er i Karasjok. Denne geografiske oppdelingen i kompetanse, der vi også finner de som ikke ser på Karasjok som noe naturlig politisk sentrum, er en vedvarende utfordring for den nye samiske offentligheten og for Sametinget som institusjon. Det er derfor viktig å ikke underkommunisere dette, særlig hvis en som jeg vil mene *at Sametinget så langt ikke synes å ha fått til den organisatoriske (og kognitive) sammenkoplingen av det språklige og kulturelle og det næringsmessige eller materielle*. Slike geografiske spenninger har klare konsekvenser for det administrative og forvaltningsmessige system, og dermed også for samepolitikken i stort. Det har også konsekvenser for hvor lett eller vanskelig det er og/eller vil bli å omorganisere ved senere anledninger. Jeg mener det er en hovedutfordring for Sametinget å bedre den organisatoriske integreringen av det materielle (næring) og det som har å gjøre med språk/kultur/opplæring (se nedenfor). Det er svært viktig

rekruttert for mange lærere, mens en knapt har rekruttert kompetanse som kan offentlige beslutningsprosesser.

i seg selv, samtidig som de vil kunne løse opp i den tydelige todelingen mellom Karasjok og Kautokeino vi i dag ser.

Et viktig og utfordrende spørsmål på lengre sikt er hvor desentralisert maktstruktur sametingssystemet bør ha. Bør noe ha sentrum utenfor Karasjok og Kautokeino og hvor sterk bør Kautokeino sin posisjon være? Med omorganiseringen i 2005 skjedde det som nevnt noe viktig som kanskje ikke alle har tatt inn over seg, nemlig at Kautokeino som ”det andre sentrum” ble styrket, noe som vi skal se ikke er blitt mindre tydelig etter omorganiseringen i 2010. Ser vi utviklingen over litt tid kan vi altså si at mens de andre stedlige kontorene generelt har mistet posisjon i sametingssystemet, har Kautokeino styrket seg både relativt og absolutt. For å forstå at det er slik er det viktig å skille mellom Sametingets geografiske inndeling og de arbeidsoppgaver som blir utført på de ulike kontorstedene. Kautokeino er geografisk styrket samtidig som mange mener at de arbeidsoppgavene som står sentralt her er relativt svekket i sametingssystemet. Samlet er denne utviklingen selvsagt også med på å styrke indre Finnmarksdominansen i systemet.²⁰

Det er således en utfordring at det er kommet det vi kan kalle et *skisma* inn i Sametingets organisering. Mens det som har med næring bredt forstått har sitt sentrum i Karasjok, har det som omhandler språk og opplæring, men også til en viss grad kultur, tyngdepunkt i Kautokeino. Det siste 10-året har konsentrasjonen om det ressursmessige vært betydelig og det er en nokså allmenn oppfatning i organisasjonen at språk og opplæring er blitt betydelig svekket (i alle fall relativt sett) og har hatt langt mindre fokus i den samme perioden. Jeg må understreke at *ingen*, og jeg må gjenta ingen, jeg har møtt kan peke på en positiv utvikling innenfor språk og opplæring de siste årene. Når det er snakk om språkets rolle er det svært

²⁰ Nå handler dette kanskje ikke i så stor grad som en kan få inntrykk av ovenfor bare om næring i Karasjok og kultur, språk og opplæring i Kautokeino. I betydelig grad var det gjennom kulturminneforvaltningen Sametinget fikk et apparat som kunne areal og miljøspørsmål, og det var derfra en rekrutterte kompetansen til å arbeide med ressurslovgivningssaker – også Finnmarksloven. Karasjok har vært dominert av tradisjonell næringstilskuddspolitik. En skal heller ikke overdrive inntrykket av en administrativ styrking av arbeidet med naturressurssaker. Selvsagt var det en satsing med arbeidet med Finnmarksloven. Men den var tidsavgrenset. Det er i dag bare 7 personer som er i rettighetstemaet, og av disse er det bare 3-4 som har rettighetssaker som sitt hovedfelt. Så selv om det er stor politisk oppmerksomhet rundt disse sakene, skal en ikke overdrive de administrative ressurser avsatt til det.

mange som rett og slett bruker ordet *forfall*.²¹ Siden å legge til rette for å styrke språk og opplæring etter min vurdering bør være kjernefunksjoner for Sametinget, er dette svært alvorlig for Sametinget både på kort og ikke minst på lengre sikt. Her må det tenkes nytt og satses mer.

Jeg kommer tilbake til dette, men kan bare her nevne at om en skulle velge å bevare organisasjonsmodellen omtrent slik den er nå, men samtidig gjennomføre en virkelig storsatsning på språk og opplæring, ja da vil det samtidig bety en styrking av Kautokeinos posisjon i sametingssystemet. Her kan Sametinget komme til å havne i en paradoksal og vanskelig posisjon; en må styrke språk og opplæring samtidig som Karasjoks posisjon og legitimitet samtidig må styrkes. En mulig løsning på dette er å virkelig prøve å få til sammenkoblingen av rettighetsarbeidet, der både det materielle og det kulturelle blir ført institusjonelt sammen (se 4.5 og 8). Uansett løsninger her, den klare to-delningen av kompetanse vi ser her er uheldig.

4.2 Kort oppsummering om hovedutfordringene med hensyn til geografi

Den store underliggende diskusjonen med hensyn til geografisk organisering handler etter mitt syn mest om tre sentrale forhold: hva som skal være arbeidsdelingen mellom Karasjok og Kautokeino og hvordan man organisatorisk skal forholde seg til det vi kan kalle samiske periferier, men der de som sitter i sentrum for det lule- og sørsamiske gjerne opplever at vel kan de være perifere i forhold til mye av det som skjer lengre nord, men de sitter likevel i sentrum for noe som de opplever som en distinkt kultur forskjelling fra det lengre nord. Det tredje og svært utfordrende forholdet for sametingssystemet handler om hvordan Sametinget skal møte den voksende gruppen av samer i (stor)byene institusjonelt.

Når det gjelder det første forholdet bør diskusjonen i større grad enn i dag handle om å beskrive den reelle situasjonen og de reelle utfordringene og ikke forsette å skyve under teppet at dette på sikt er en utfordring i sametingssystemet, der en ikke er tjent med vikarierende argument, slik det var tendenser til i omorganiseringsprosessen i 2005. Min vurdering er at Sametinget og samepolitikken trenger et sterkt sentrum og at dette sentrum slik ting har blitt naturligvis er i Karasjok. Jeg tror de forhold vi her berører er mer enn modne

²¹ Etter den nye omorganiseringen i 2010 som vi kommer tilbake til i del 5, har det jo også blitt tydeliggjort hvor svakt det språklige har stått i organisasjonene og språkarbeidet er så langt tilført tre nye stillinger.

for omfattende diskusjon og vurdering, der ingen er tjent med at de ligger som diffuse understrømmer og gjerne også påvirker organisasjons – og arbeidsmåter på en utilsiktet måte.

Det andre store strategiske utfordringen gjelder de samiske periferier. Selv om jeg har fått synspunkter på hva Sametinget bør gjøre for enhver samisk minoritet i minoriteten, gjelder nok den virkelige utfordringen hvordan Sametinget kan være med på å styrke det lulesamiske og sørsamiske både som språk og som kulturuttrykk. I denne prosessen må en selvsagt heller ikke glemme det sjøsamiske som kulturuttrykk, selv om det ikke her i samme grad også vil handle om å sikre språks overlevelsessevne.²² Hvilke organisatoriske konsekvenser bør en eventuelt slik satsning få? Det gjelder både tallet på tilsatte som jobber med slike spørsmål og hvor og hvordan det skal organiseres. *Burde det for eksempel alltid sitte noen som representerer det lule- og sørsamiske i ledergruppen?* Samtidig er det en utfordring at en slik dreining kan øke risikoen for å redusere kompetansekrav og underbygge slektsrelasjoner framfor lojalitet til Sametinget (se også 4.6). Dessuten må vi ikke glemme at slike spørsmål til syvende og sist også handler om maktforhold i det samiske samfunn.

Jeg vil foreslå at Sametinget setter ned en gruppe *som ser særlig på hva slags nye organisatoriske og økonomiske grep som bør gjøres i forhold til det lule- og sørsamiske*. Den må da i tilfelle ha et klart og konkret mandat, som også tar inn over seg andre organisatoriske grep som må tas. En slik gruppe kunne også ha som del av mandatet sitt å vurdere om det er mulig å integrere sterkere det østsamiske i sametingssystemet, selv om dette til en viss grad er integrert gjennom museums - og kulturminnefeltet. Om det er vilje til det kan en slik gruppe også vurdere om Sametinget bør ta særlige organisatoriske grep i forhold til det sjøsamiske. Men også her gjelder det at det ideelle må vurderes mot det realistiske, slik at en ikke bruker store ressurser på gode intensjoner som har liten sjanse for å lykkes.

Den tredje og kanskje den aller viktigste strategiske utfordringen knyttet til geografi gjelder økningen av samer i (stor)byene. Her foreslår jeg som nevnt at en svært god start vil være å

²² Det sjøsamiske kan sies å være stemoderlig behandlet i denne rapporten, men det kommer ikke av at jeg synes dette er mindre viktig. Det kommer derimot av at jeg ikke ser hvilke egne organisatoriske grep en her kan ta for å styrke fokuset på det sjøsamiske. Jeg kan ikke se at det er noen av de forslagene jeg kommer med som skulle gå på bekostning av det sjøsamiske eller som ikke kan benyttes om Sametinget vil ta nye grep i forhold til det sjøsamiske. Sjøsamiske utfordringer kom svært lite fram i selve intervjuene.

bygge ut et bærekraftig offisielt kontorsted i Tromsø, samt at sametingssystemet diskuterer og tar inn over seg mulige konsekvenser av denne utviklingen for samepolitikken mer allment.

4.3 Teamorganisering og ledelse

I denne delen skal vi diskutere teamorganisering og ledelse i sammenheng, fordi de er så nært sammenkoblet. Men samtidig er det utfordringer i forhold til ledelse uavhengig av teamstruktur som handler om kravene til kompetanse og bakgrunn. Kort fortalt, teamorganisering har stor innvirkning på lederrollen. Spørsmålet om teamorganisering og ledelsesstruktur springer ikke primært ut av politiske behov, selv om det har politiske konsekvenser hvordan en organiserer seg. Teamorganiseringen kan først og fremst ses som et forsøk på å bygge en mer effektiv organisasjon, der en håper å få mer ut av sine ansatte. Ved omorganiseringen i 2005 går Sametinget over til teamorganisering i hele organisasjonen. Linjeorganisering blir sterkt nedtonet (og nok også vurdert som noe gammeldags) og avdelingene blir uten underavdelinger. I praksis vokser det likevel nærmest fram noe som likner på uformelle underavdelinger i noen av avdelingene i og med at underdirektørene deler arbeidsoppgavene og dermed teamene mellom seg, samtidig som flere av teamene blir svært store. I en av avdelingene hadde også direktøren et særlig ansvar for deler av avdelingen i tillegg til å være avdelingsdirektør for det hele. I en annen av avdelingene er det overraskende nok ingen slik arbeidsdeling å finne.

Det er interessant å se at det ikke finnes noen felles ledelsesstruktur. At det ble slik kan sies å ligge i teamorganiseringens ledelsesfilosofi som sier at slikt var opp til direktørene selv å finne ut av. Hver avdeling skulle ha en direktør og to underdirektører, men hvem som skulle gjøre hva var langt fra entydig og ble vel knapt mer entydig med årene. Opprettelsen av to underdirektører og en direktør pr. avdeling kan vi nok si springer ut av tradisjonelle idéer knyttet til linjeorganisering, men det ble ikke spesifisert og tydeliggjort verken hva den enkelte skulle gjøre eller om det reelt sett var behov for tre ledere i hver avdeling.

Teamorganisering springer ut av en annen måte å tenke organisering på enn tradisjonell linjeorganisering; idéen om mindre hierarki og flatere strukturer, liten spesialisering og stor grad av selvorganisering innfor de ulike teamene. I Sametinget har da også teamene i stor grad vært selvorganiserte, selv om de har arbeidet ut fra overordnede bestillinger fra ledelsen og rapportert til ledelsen. Disse bestillingene har variert mye i konkretiseringsgrad, og fra intervjuene både av ledelse og ansatte framgår det at idéen om teamenes selvorganisering har

stått sterkt. Det betyr at ledelsen (her er selvsagt variasjon på tvers av avdeling og leder) ofte har vært svært lite involvert i det daglige arbeidet i teamene og dermed gjerne etter hvert ikke hatt gode forutsetninger til å gripe inn der det faglige har stått sterkt. På mange måter har teamene fungert som noe som ligner på selvstendige underavdelinger innefor avdelingene, men med uklar indre ledelsesstruktur og et uklart forhold til avdelingsledelsen.

Et hvert team skal ha en teamkoordinator. Teamkoordinatoren var opprinnelig tiltenkt å sitte ett halv år før skifte, men på grunn av arbeidsoppgavene ble det fort til ett år. Det ble sterkt presisert at å være koordinator var å være koordinator og postkasse og ikke leder, og noe alle etter hvert skulle bli. Selve den rullerende koordinatorrollen var også ment å være en viktig kompetansebygger i organisasjonen. Likevel la en i enhver sammenheng vekt på at en teamkoordinator ikke er en leder. Selve teamorganiseringen var selvsagt ment å øke kompetansen i organisasjonen. Sametinget har så mange arbeidsoppgaver at det ikke er rom for full spesialisering og mange må utføre svært så forskjellige oppgaver om det skal gå rundt. Medarbeiderne skulle forventes å beherske flere saksområder og slik bygge ut sin egen kompetanse gjennom deltakelse i flere team. Det ble også bestemt at ansatte skulle være med i minst to team og at teamene ideelt sett burde bestå av fem til syv personer. En skulle med andre ord bygge ut både den organisatoriske og den individuelle kompetansen på en og samme tid.

Det var idealet, men hva ble realiteten? Her er det igjen verdt å merke seg at det opprinnelige forslaget til ny organisasjonsmodell i 2005, kun foreslo teamorganisering innenfor de områdene som drev med politikktutvikling og ikke med hensyn til rene administrasjons- og forvaltningsoppgaver. Til slike oppgaver ble teamorganisering sett på som uegnet. Nå er det ikke helt lett å avgjøre hvor grensene mellom forvaltning og politikktutvikling går og skal gå i en organisasjon som Sametinget, eller om det er mulig eller lurt å operere med slike absolutte grenser. Det trengs grundig intern evaluering for å finne ut hvor disse grensene bør gå. Jeg foreslår at en *følger oppfordringen fra det opprinnelige forslaget til organisering i 2005 og går helt bort fra teamorganisering når det gjelder administrasjon og forvaltning*. Det betyr at en går tilbake til en mye klarere linjeorganisering, der en også legger vekt på å *styrke faglig ledelse og ledelsesinvolvering mer allment*. Også når en jobber i team med politikktutvikling *bør ledelsen mye mer direkte inn i arbeidet enn hva som har vært situasjonen etter 2005*. Jeg skal nedenfor kort kommentere hvorfor jeg mener dette, et syn som i sterk grad er påvirket av alle de innspill jeg har fått. Det virker ikke på meg som Sametinget i dag er der en burde være

når det gjelder å være en virkelig lærende, motiverende og kompetansebyggende organisasjon.

Det er selvsagt ulike syn i organisasjonen på hvor vellykket teamorganisering er. Blant de som jobber med det vi kan kalle rene forvaltnings-, - administrasjons- og kommunikasjonsoppgaver er det stort sett gjennomgående negative syn. En ber om mer synlig ledelse og en ser det som ineffektivt og tidsødende å være med i to team. Det er dessuten nærmest et entydig bilde som vokser fram: En får ikke gjort noe særlig produktivt i det ene teamet slik at en føler en jobber i et A team og et B team. Det handler om tid, det handler om kompetanse og det handler om interesse. Det finnes ansatte som hevder i fullt alvor at Sametinget har langt mer ressurser enn det kan se ut som om en går bort fra denne type teamorganisering og sikrer at de ansatte bruker arbeidstiden på noe produktivt.

Også ellers i organisasjonene er her ulike syn på teamorganiseringen, men også blant de som er svært positive til teamorganisering var det sett på som problematisk å være med i flere team. Det framgikk da også av samtalene at stadig flere bare var med i ett team. Dermed er jo en viktig del av begrunnelsen for selve teamorganisering borte. Videre viste det seg at flere av teamene (om de kan kalles det) som driver med forvaltning var svært store, gjerne nærmere 20 enn 10 personer. Dette er et grunnleggende brudd med selve teamidéen, som jo sier at produktivitet og dynamikk blir borte før gruppen nærmer seg 10 personer. Videre viste det seg også at i flere av teamene var det en klar arbeidsdeling, altså at en spesialiserte seg etter kunnskap og interessefelt. Noen gjorde mineral og noen gjorde fisk for å si det slik. Siden team ideelt sett ikke skal ha denne type intern spesialisering, snakker vi igjen om et nokså grunnleggende brudd med selve teamfilosofien. Strukturen ligner mer på underavdelinger uten ledelse enn på virkelige team.

Situasjonen er altså den at svært mange vil bort fra teamorganiseringen innenfor sitt arbeidsområde fordi den ikke passer og føles ineffektivt, mens mange andre jobber i såkalte team som ikke lenger er, og knapt noen gang har vært team, men der en kan ha et relativt positivt syn på sitt eget "team" og sitt eget arbeid. Dessuten viste det seg å være mange som var med i såkalte mindre ad hoc team for å ta seg av særlige og mer tidsavgrensede utfordringer som kommer opp. Jeg traff ikke på noen som ikke var positiv til denne type organisering, *en organisasjonsform Sametinget trolig bør bruke mer av om en går bort fra generell teamorganisering*. Her arbeider en ofte ikke bare på tvers av team, men også på tvers

av avdelinger, noe som ellers synes å være vanskelig å få til. Dette er da også den type arbeidsteam er særlig tilpasset, for team jo er ment å komme og gå. Det skal være en dynamisk organisasjonsform der team skal legges ned og nye komme til ettersom behovene endrer seg. Dette har knapt skjedd i Sametinget, og det en kaller team framstår derfor mer og mer som faste strukturer uten klar ledelse. Noen blir også værende som teamkoordinator lengre enn det som er kravet og utfører i praksis rett ofte ledelsesoppgaver, både fagledelse og personalledelse. I stedet for å involvere avdelingsdirektørene tar en opp slike forhold i teamet. Mange teamkoordinatorer gjør gjerne også en stor ekstrainsats for å få jobben gjort om noen i teamet ikke får gjort det som er lovet innenfor de tidsrammer som er gitt.

Selv om det nok er betydelig variasjon i hvordan de ulike avdelingsdirektører med underdirektører har tilnærmet seg teamene²³, der noen har bra oversikt og gode relasjoner til de ansatte, så er det generelle bildet fra mine intervju dette: De ansatte *vet rett og slett ikke hva lederne holder på med og lederne framstår som svært lite synlige og involverte i arbeidet*. Mine møter med ledergruppa understreker hovedstrukturen i dette. Dette gjør det faktisk også vanskelig for ledelsen ikke bare å gå inn i fagspørsmål, men også i personkonflikter, for en vil ofte ikke kjenne situasjonen og bakgrunnen godt nok. Når en da gjerne heller ikke faglig er helt på hjemmebane i forhold til arbeidet i teamet (noe som blir styrket av at en ikke følger arbeidet nært) og er blitt skolert i en teamfilosofi der det gjelder å involvere seg så lite som mulig i teamenes arbeid, er det ikke overraskende at mange opplever det en ser som en type tilbaketrekning og ansvarsfraskrivelse fra ledelsens side. Deler av ledelsen - men også mange andre - har dessuten så mye reisevirksomhet (med opparbeidet avspasering) at en i perioder lurer på hvor mye grunnarbeid som kan bli gjort. Selv om jeg vet at omfanget av reisevirksomhet i organisasjonen har vært diskutert og tiltak satt i verk, tror jeg likevel det fremdeles er mer å hente her, selv om selve organisasjonsformen gjør at betydelig reisevirksomhet ikke er til å komme unna.

Det hovedbildet som vokser fram – jeg vet her er nyanser - er en struktur med stor avstand mellom team og ledelse og stor usikkerhet i organisasjonen omkring hva ledelsen egentlig gjør og hvilken rolle den er ment å spille. Min vurdering er at *ledelse og arbeidsoppgaver og dermed strategiarbeidet, må koples langt tettere enn i dag og at Sametinget her har en stor jobb å gjøre enten en bygger en ny ”overavdeling” for strategi eller ikke*. En kan nemlig ikke

²³ Noe som også betyr at deler av det som står i denne teksten kan oppleves som en noe urettferdig beskrivelse av enkelte ledere.

drive integrert strategiarbeid uten en slik sammenkobling. En hovedgrunn til at jeg foreslår en slik ny ”overavdeling” er at jeg tror det er en helt nødvendig forutsetning for at en skal kunne få til dette. Da får det ikke hjelpe at ansatte i flere av teamene som selv rapporterer at arbeidet går utmerket, melder at det siste de ønsker er en ledelse som involverer seg. Skjer det forventer en mer snakk og mindre dynamisk arbeid. Jo mer jeg reiste rundt og jo flere jeg møtte, jo mer overbevist ble jeg om at problemer rundt teamorganiseringen og ledelsesorienteringen er en svært viktig utfordring for Sametingssystemet som en må ta tak i. *En trenger å bryte med den ledelsesfilosofien som springer ut av teamtenkningen.* Det skaper usikkerhet både hos de ansatte og hos ledelsen og gjør fag- og motivasjonsledelse svært vanskelig. Dette kan over tid medføre at entusiasmen i organisasjonen går ned.²⁴ Dette er en vurdering som bare har blitt forsterket i møtet med ledergruppa og enkeltledere. Jeg opplever at mange sitter med en følelse av at det er noe galt i relasjon leder – ansatt, eller kanskje mer presist, mellom leder og team, som det er vanskelig å gripe fatt i fordi strukturer og forventninger har satt seg.

Når en diskuterer ledelse både med ansatte og lederne selv kan diskusjonen lett komme til å handle om person og om den enkeltes dyktighet. Gjennom intervjuene har jeg fått svært mye informasjon om (og uttalelser om) enkeltpersoner og enkeltledere, og selvsagt er det slik at i en organisasjon med så pass mange ledere er ikke alle like godt likt eller gjør en like god jobb. Jeg har derfor gått forsiktig og åpent inn i dette, der jeg systematisk har forsøkt å jakte på struktur heller enn person (se del 1). De grunnleggende ledelsesutfordringene i Sametinget er da også av langt mer strukturell enn personlig karakter. Jeg har i intervjuene prøvd å avlære meg hvem som er hvem av lederne og prøvd å finne strukturen i det som blir sagt og så godt det lar seg gjøre. Men selvsagt er det slik at strukturen ofte åpenbarer seg gjennom beskrivelsen av hvordan personen – lederen - opererer. Det er heller ikke mulig å skille struktur helt fra person, men jeg føler likevel at jeg har klart å holde fast i det strukturelle i de svært mange innspillene om ledelse som jeg har fått.

Hovedkonklusjonen er at det strukturelt er noe alvorlig galt med ledelsesstrukturen i Sametinget som jeg tror en ny ”overavdeling” for strategi og samfunnskontakt kan være med å bøte på. Mens det har vært mulig å finne personer som skryter av enkeltledere, er det faktisk

²⁴ Det er egentlig to ulike former for entusiasme vi snakker om her og Sametinget er i noen grad avhengig av dem begge. Den ene går på entusiasmen i forholdt til den konkrete jobben en har, den andre på entusiasmen i forhold til det samiske prosjekt.

ingen som har gitt inntrykk av at ledelsen og ledelsesstrukturen samlet er velfungerende. Dette betyr slett ikke at en nødvendigvis er misfornøyd med egen arbeidssituasjonen. Mange gir som nevnt uttrykk for at de jobber på en flott arbeidsplass med stor fleksibilitet, men at det likevel ikke blir gjort nok, at ting blir gjort på en feil måte, og kanskje særlig at prosesser stopper opp og ikke blir tatt videre, at folk er overarbeidde, at man bare får gjort en akseptabel jobb i det ene av teamet en er med i (om en fremdeles er med i flere) og at dette skaper frustrasjon hos en selv og andre.²⁵

Kjernen i det som blir sagt er at om det var lagt bedre til rette for det, kunne Sametinget utnyttet de ansattes ressurser på en bedre og mer effektiv måte. Selvsagt skal en ikke ta alt som kommer av slik informasjon "face value" og med lett hånd generalisere det til en sannhet om organisasjonen. Likevel, når det er så pass unisont som her er jeg ikke i tvil om at det er viktige strukturelle trekk som blir påpekt. Jeg har jo også hatt anledning til å "presse" den enkelte til å tydeliggjøre hva en her mener gjennom eksempler.

4.4. Ledernes bakgrunn og kompetanse

Det kommer også opp andre forhold knyttet til ledelse som det er vert å se litt nærmere på. Et viktig forhold som kom opp i samtalen med lederne/ledergruppen er at det daglige arbeidet og gjerne det somme kaller de små ting, tar så mye tid og energi at *strategiarbeidet ligger nede* eller ikke får det fokus det burde ha. Arbeidsdagen blir fylt av nåtiden og de mer daglige rutiner. Dette er svært alvorlig for Sametinget både som politikktutvikler og som forvaltningsorgan. Så langt jeg kan forstå er dette et *grunnleggende problem* i organisasjonen som det må tas tak i (se også tidligere). Det kan virke som mange av lederne bruker mye tid på saker som gjerne ikke er typiske lederoppgaver.

En må omstrukturere også om en skulle velge ikke å bygge ut en egen "overavdeling", slik at en kan arbeide langt mer målbevisst og kontinuerlig med strategiske spørsmål. Om det dermed nødvendigvis blir produktivt strategisk arbeid innefor de rammene som er i dag, er en annen sak. Effektivt og målrettet strategiarbeid krever en bred og kompleks kompetanse der politikk og fag må forstås i seg og i sammenheng. Samtidig må politisk nivå selv være særlig opptatt av slikt, noe som ikke har vært tydelig de siste årene. I en organisasjon av Sametingets karakter, med den rollen en er tiltenkt og ikke minst selv ønsker å ha, og alle de utfordringene

²⁵ Se Sametingets arbeidsmiljøundersøkelser i 2006, 2008 og 2010 for viktige innspill til hvordan de ansatte opplever arbeidsplassen sin.

en nærmest kontinuerlig står overfor, er hvordan en får til strategiarbeidet helt avgjørende. At en er kommet i denne situasjonen tror jeg ikke bare springer ut av ledelsens tidspress (jobber med for mye, for smått og for bredt), men også av organisasjonsform. Den avgrensede kontakt med og styring av teamene er her viktig, men kanskje også trekk ved ledergruppen selv som peker utover teamorganiseringen.

Sametinget har ikke satset tungt på *fagledelse* etter at fagrådene kom inn i sametingssystemet (som selvsagt slett ikke betyr at ledergruppa er uten enhver faglig ballast). Svært mange i organisasjonen, både sentrale fagfolk, men også vanlige ansatte som er avhengig av at det faglige fungerer for at jobben kan gjøres på en skikkelig måte, er svært kritisk til denne ledelsesfilosofien og mener at faglig kompetanse og ledelseserfaring og skoloring bør spille en langt mer sentral plass ved ansettelse av ledere. Mange argumenterer også som nevnt for at fagkompetansen og vektleggingen av det faglige i det utadrettede arbeidet er svekket eller i alle fall ikke godt nok. Flere – og ikke bare de som jobber med opplæringssaker (og språk) – sier at oversikten og kompetansen har gått ned og at det er vanskeligere for de utenfor Sametingets vegger å få konkrete fagbaserte svar på det de spør om.

Det vi trolig ser her er en forsterkende negativ konsekvens av dagens lederstruktur og ledelsesfilosofi i kombinasjon med at fagrådene og det rent forvaltningsmessige er kommet inn i sametingssystemet på en måte som ikke alltid har vært nøye konsekvensutredet. En har i for stor grad levd etter ”det vil gå seg til etter hvert” filosofien. I arbeidet med å forbedre lederstrukturen i organisasjonen bør en etter min vurdering samtidig gå inn i *hvordan fagkunnskapen blir forvaltet* internt (og eksternt). Da er det ikke primært fagkunnskapen til lederne jeg tenker på, det er også viktig selvsagt, men *fagorienteringen i organisasjonen* mer allment. Det handler om det ansvaret og den rollen fag og profesjon skal spille, der det langt fra virker som at teamorganiseringen har styrket fagorienteringen. Jeg kommer tilbake til slike forhold i den senere diskusjonen om forholdet mellom forvaltning og politikktutvikling (del 6 og 7), men vi kan slå fast her og nå at uten tung fagorientering og fagkompetanse kan ikke Sametinget gjøre den jobben det er tiltenkt i tiden framover. Det kan være at utfordringene her peker i retning av konsentrasjon med hensyn til arbeidsoppgaver og at vi her har å gjøre med en viktig arbeidfelt for en eventuelt ny overordnet strategiavdeling.

Diskusjonen om hvilken bakgrunn lederne skal ha og hvordan en effektiv ledergruppe kan settes sammen, bør uansett opp til diskusjon i organisasjonen. Ikke bare er det mange i

organisasjonen som ser at forholdet mellom leder og team ikke er som det burde være, men det er også mange som mener ledergruppen er for lite variert og for lite fagbasert, så lite fagbasert mener noen, at lederne er forhindret fra å komme på innsiden av mye av det arbeidet som foregår i flere av teamene de skal lede og dermed i organisasjonen mer allment. Om en går bort fra teamorganiseringen som hovedmodell, åpner det for å kombinere fagledelse/fagdirektører og mer ”allmenn” ledelse, noe som teamorganiseringen på mange måter lukker for. Mange mener likevel at selv om en går bort fra teamorganisering vil ikke nødvendigvis den type ledelse en nå har være kompetent til å lede mye av det arbeidet som da trengs.

Jeg tror ikke organisasjonen vil klare å utvikle og institusjonalisere den tunge fagkompetansen som sametingsdirektøren i dag gir prioritet uten at det samtidig skjer noe grunnleggende med ledelsesstrukturen. Team og ledelse kan ikke – sterkt satt på spissen selvsagt og ikke like dekkende for alle avdelinger og arbeidsoppgaver – leve i hver sin verden, men må integreres i langt sterkere grad enn i dag. Integrert strategiarbeid med nok konkretisering i seg til at den enkelte i teamene/gruppene/avdelingene kan ta fatt i det og prøve det ut, blir svært vanskelig uten en slik integrasjon. Det er denne integrasjonen jeg mener en ny ”overavdeling” må ha som en av hovedoppgavene.

4.5 Er rettigheter, språk og opplæring der de skal være?

Selv om Sametinget skal forvalte viktige deler av statens samepolitikk og samtidig være et samisk folkevalgt organ, er Sametinget bare en hensiktsmessig institusjon om en tjener den samiske befolkning på en god måte, dvs. på en bedre måte enn andre institusjonelle løsninger vi kan tenke oss. Er en ikke på vei mot et slikt mål vil legitimitetsutfordringene etter hvert bli mer enn tydelige.

Det vi skal ta opp her mener jeg omhandler svært viktige forhold, forhold der jeg har fått tydelige og sterke innspill. Det det gjelder er om det i prosessen rundt arbeidet med finnmarksloven og i arbeid med spørsmålet om ny fiskeriforvaltning, mineralspørsmålet, etc. har skjedd en betydelig kognitiv *forskyvning i organisasjonen fra språk og kultur i retning av det materielle/naturressurser*.²⁶ Dette til tross for at en jo alltid argumenterer for at det er en

²⁶ Som nevnt foran kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad det har skjedd en administrativ styrking av land- og ressursrettighetsområdet. Noen vil også mene at vel er språk og

sammenheng her; altså at naturgrunnlag og samisk språk og kultur henger nært sammen.²⁷

Om en ser på Sametingets organisering, er det ikke mye som peker i retning av at en tar en slik sammenheng på alvor. Jeg kan ikke se at denne utviklingen er noe de som har jobbet med organisasjonsspørsmål har ønsket. Det har bare blitt slik, men i seg selv er det et bevis på at bevisstheten om en slik sammenheng ikke har stått sterkt nok. I noen grad er nok utviklingen en konsekvens av det sterke fokuset på naturressurser og det omfattende – og jeg må si imponerende – arbeidet som ble lagt ned i arbeidet med *finnmarksloven*.

Nå er det jo slik at de fleste av oss har en tendens til ”å snakke for vår syke mor”, men gjennom intervjuene har jeg møtt så generelle, men samtidig så detaljerte beskrivelser med hensyn til rettigheter, språk og opplæring at jeg tror det rører ved noe strukturelt viktig som Sametinget er helt nødt til å gripe fatt i. Mange hevder – og så langt jeg kan se i stor grad med rette – at den sterke rettighetsorienteringen i praksis i stadig økende grad har blitt til et spørsmål om land og vann.²⁸ Dette handler dessuten om noe mer enn at Kautokeino har språk og opplæring mens Karasjok har næring, vi ser dette også *uttrykt gjennom hvor rettighetsteamet har vært og er plassert*. Det sterke rettighetsfokuset i sametingssystemet har med andre ord i økende grad underkommunisert språket og opplæringens betydning for hele det samiske prosjekt, eller har i alle tilfelle ikke klart å integrere dette i et stort ”rettighetshel”, selv om en gjerne ikke jobber så begrenset som avdelingsplasseringen skulle tilsi. En konsekvens av dette er at flere av de som jobber med språk og opplæring gir inntrykk av at organisasjonen har ”forlatt” dem i denne perioden. Mens det har vært mye ”hurra” når det gjelder arbeid og resultat knyttet til ressursprosjekt blir det opplevd å være lite klapp på

opplæring avgjørende viktig for det samiske samfunnet og koblingen til land, ressurser og næringer har vært et viktig retorisk poeng, men det var nå likevel land- og ressursrettigheter som var hele bakteppet for at Sametinget i det hele tatt ble opprettet og ikke mangel på læremidler. Det må understrekes at gjennomslaget og ”driven” på land- og ressursrettighetsområdet skyldes at det her har vært et mulighetsrom. Det er i lovsaker at konsultasjonsordningen ført og fremst kommer til sin rett. Det samme kan ikke sies om språk og opplæring som jo alt har hver sin lov. Om dette stemmer rokker det likevel etter min mening ikke ved det grunnleggende, nemlig at mye av det som er knyttet til materielle ressurser knapt har livets rett på sikt om det kulturelle og språklige blir alvorlig svekket.

²⁷ Om det skulle vise seg å henge veldig sterkt sammen, vil jo det over tid skape store utfordringer for samer i (stor)byene.

²⁸ Benevnelsen rettighetsteam har aldri vært helt dekkende for hva som har vært dette teamets saksfelt. Det har arbeidet med land- og ressursrettigheter, delvis delt med miljø- og arealteamet (med stort sett de samme personene). Teamet har arbeidet fram konsultasjonsavtalen (før team ble innført) og opparbeidet kompetanse på dette, som den også har forsøkt å implementere mer allment i organisasjonen.

skulderen og motivering i forhold til språk og opplæring.²⁹ Når det i tillegg også går et institusjonelt skille mellom Karasjok og Kautokeino, og vi vet at Sametinget ikke har klart å utvikle og levere språk og opplæringsplan som forventet, sier det oss at *noe er alvorlig galt*.

Dette handler kanskje også om noe som stikker dypere enn å finne en bedre balanse mellom språk og opplæring og naturressurser med hensyn til rettigheter. Det er min vurdering at det som har med språk (inkludert språkbruken i Sametinget selv) og opplæring er kjerneoppgaver i Sametingets arbeid, det mye av det andre er avhengig av og bygger på. Skulle fokuset på språk og opplæring forfalle – og det er mange i organisasjonen, ikke minst blant de som jobber med slikt, som sier at det er akkurat det som har skjedd – ja da er det min vurdering at rettighetsgjennombrudd i ressurs spørsmål lett kan vise seg å være bygd på sandgrunn og ikke vil ha livets rett på lengre sikt. Alt som har med å tilrettelegge for språk og opplæring, fra dagligspråket i familiene, via barnehage og opp gjennom skolesystemet, bør etter min vurdering *ha et klarere fokus og en langt mer synlig posisjon enn i dag*. Det er min vurdering at dette feltet bør være en hovedarbeidsoppgave for en eventuell ny ”overordnet” strategiavdeling.

I den grad slike spørsmål har vært ”up front” har det vel handlet mest om høyere utdanning og rollen til Samisk høgskole. Konsentrasjon om høyere utdanning er i seg selv vel og bra, men sier oss kanskje også noe om den kognitive orienteringen til i alle fall deler av den nye velutdannede samiske eliten. Et slikt fokus er uansett alt for begrenset når det er snakk om språk og opplæring om en skal tjene det samiske i stort. Den grunnleggende utfordringen (som vi ikke skal gå inn i her) løses ikke automatisk om en bare får utdannet nok samiske lærere. Fokuset på høyere utdanning fører trolig også til et vel sterkt fokus på internasjonalt urfolksarbeid på bekostning av å utvikle strategier der en møter og har noe å tilby den ”vanlige” same i det daglige liv.

²⁹ Alle synes ikke dette er en rimelig dekning av situasjonen, men det er mange i organisasjonen som føler det slik. Noen sier at de som arbeider med disse ”rettighetssakene” neppe har opplevd så mye ”hurra”. De har imidlertid prøvd å veilede og bidra overfor særlig opplæringsteamet, men i stor grad blitt avvist som påtrengende, eller en ender opp med hele sakskompleks. Om en ikke ser på hvor hovedkontorene er, men tar utgangspunkt i hvor de ansatte som jobber med sakene er, kan det også hevdes at dette ikke er så Karasjok dominert. Som nevnt tidligere rekrutterte en her historisk primært fra kulturminnefeltet.

Jeg tror det vi her er inne på er et av de hovedfeltene ledelsen bør gripe tak i. For i hele intervjuarbeidet *møtte jeg ikke en eneste person som mente at det ble satset nok og gikk godt nok med språk og opplæring.*³⁰ Bildet som vokser fram er at en har kommet bakpå og at mange av de som jobber med slikt føler at arbeidet ikke inngår som del av det som nå ble opplevd som det sentrale i Sametingets arbeid. Jeg møtte også sentrale folk i organisasjonen som var enig i dette, men som ikke hadde filosofert så mye rundt det; altså at bevisstheten om språk og opplæring sin store betydning for ”helheten” ikke var der i det daglige. Her er med andre ord noe grunnleggende å gripe tak i som stikker dypere enn bare å være et spørsmål om organisering. Det er knyttet til selve den kognitive horisonten.

Den utviklingen vi her har kommentert tror jeg i liten grad springer ut av bevisste valg, men er mest et resultat av det store fokuset og den sterke satsningen som har vært nødvendig i organisasjonen i forbindelse med finnmarksloven i kombinasjon med økt internasjonalt fokus på rettighetsspørsmål. Arbeidsdelingen – eller to-delingen om en vil -mellom Karasjok og Kautokeino har trolig bare blitt forsterket av denne utviklingen. Det kan ha ført til mer varige forskyvninger i organisasjonens orientering som det ikke er så lett å se ved første øyekast. Vi kommer tilbake til mulige organisatoriske grep senere, men jeg vil gjenta at dette handler om noe mer enn bare et spørsmål om organisering og går til kjernen i hva Sametinget ønsker å tilby sitt eget sivilsamfunn og omland.

4.6 Litt om habilitet

Før vi går over til å se nærmere på den omorganiseringen høsten 2010 og om den er med på å løse slike grunnleggende organisatoriske utfordringer, la oss først si noen ord om habilitet. Her ligger utfordringer nærmest uansett valg av organisasjonsmåte.

Habilitetsspørsmål er viktige i enhver moderne organisasjon som skal tjene sitt omland og ikke først og fremst de som jobber der og deres nærmeste. Habilitetsspørsmål er vanskelige, og i offentlig forvaltning er det til dels strenge habilitetsregler. Habilitet er en særlig utfordring i små miljøer der rekrutteringsgrunnlaget til stillinger er avgrenset. Sametinget er en slik type institusjon, og mitt inntrykk er at habilitetsspørsmål ikke har hatt nok prioritet i

³⁰ Noen mente likevel at det innenfor dette området er en egen kultur på at det alltid er for lite ressurser. En mener det var slik allerede ved omorganiseringen i 2001, med en god del intern uro. Det kan altså være at dette like mye har vært et strategisk ledelsesproblem enn manglende vilje til satsing.

organisasjonen. Med prioritet mener jeg ikke at en ikke har vært oppmerksomme på habilitetsutfordringer, men at slike utfordringer i (alt for) liten grad har vært diskutert åpent. Sametinget er i en særlig utfordrende situasjon fordi det skal tjene og (i all hovedsak) rekruttere fra en svært avgrenset befolkning, en befolkning der slektsrelasjoner, gjerne også i mer utvidet forstand enn det vanlige i det norske samfunn, spiller en viktig rolle. Mange vil kjenne de fleste og venner (og uvenner) kan være aktuelle til ulike posisjoner i sametingssystemet. Dette handler med andre ord om mulige lojalitetsutfordringer – om når lojaliteten til slekt og sanksjonene fra slekt kan være sterkere enn til selve organisasjonen.

Gjennom intervjuene har jeg fått mye input om slike utfordringer, kanskje særlig i Kautokeino, men også i Karasjok og andre steder. Mange er svært kritiske til at Sametinget ikke i større grad diskuterer slike forhold og hindrer at for nære relasjoner får feste i systemet og det kanskje uten at mange får kunnskap om at det er slik. Jeg har fått relativt detaljerte og interessante innblikk i slike forhold. Andre igjen er mer avslappede og mener at slikt er lite å gjøre med i så små system. En mellomposisjon er at en i noen grad kan hindre de verste utslagene gjennom en sterk og tydelig satsning på kompetanse og på den måten hindre at andre kriterier skal komme til overflaten ved enhver tilsetting.

Hovedutfordringen når det gjelder habilitet er slik jeg ser det ikke der dette er oppe i dagen (for eksempel at en av underdirektørene og sametingsdirektøren i dag er søster og bror), da dette er kjent, synlig og også regulert. Det er der det er mer diffust og der slett ikke alle kjenner godt nok til det, og forstår konsekvensene av det, at utfordringene er størst. Slike spørsmål kan også skape mistri i organisasjonen, der en kan bli utestengt fra en rekke mer interne og uformelle nettverk og der tilliten til vedtak som blir fattet kan bli lav. Det er ikke til å undervurdere at jeg har fått en rekke innspill om slikt.

Det er min vurdering at Sametinget trenger å øke bevisstheten om habilitetsutfordringer og gjøre utfordringen til noe det åpent blir snakket om i organisasjonen. Det er desto viktigere siden det kan være at utfordringene her er av en slik karakter at de ikke er helt løselige. Det vi her har å gjøre med er småskalasamfunn (det samiske samfunn) som organiserer seg som om de var et storskalasamfunn (Sametinget). Det resulterer i sårbarhet, og habilitetsutfordringer bør derfor i større grad enn nå være åpent definerte som en viktig utfordring. Det er ikke minst viktig siden Sametinget er en svært viktig arbeidsplass for folk med høyere utdanning som vil jobbe med samiske spørsmål. Da kan også kulturelle føringer, slektsforhold og typer

av samhold som vokser fram i organisasjonen gjøre det vanskelig for de som ikke er etablert ”innenfor”, og Sametinget kan miste høyst relevant og motivert arbeidskraft.

I tillegg til å øke den generelle bevisstheten i organisasjonen om habilitetsutfordringene – og her bør tas *institusjonelle grep* – ser jeg to måter og dempe disse utfordringene på: Det primære er å fortsette arbeidet med å bygge en sterk kompetanseorganisasjon. Det er med på å hindre at ”vikarierende argument” får innpass i ansettelsessaker. Koblet til dette er det viktig å utvide arbeidet med å rekruttere ansatte som kommer frå andre steder i landet til de største arbeidsplassene i sametingssystemet, Karasjok og Kautokeino. Å ikke ta habilitetsutfordringene på største alvor er på sikt ”farlig” i så pass små system som vi tross alt snakker om her, og ledelsen bør jobbe aktivt for å begrense det. Dette ser jeg som en svært viktig sak for Sametingets legitimitet ikke bare internt i sametingssystemet og i det samiske samfunn mer allment, men også for den legitimiteten som Sametinget er helt avhengig av fra storsamfunnet rundt.

5. Omorganiseringen høsten 2010 og hva den tydeliggjør

5.1 Hva går omorganiseringen ut på

I denne delen skal vi vurdere om den omorganiseringen som Sametinget gjennomførte høsten 2010, er svaret på de organisatoriske utfordringene Sametinget står overfor. Store omorganiseringer skaper alltid uro (og sinne) i en organisasjon, noe Sametingets arbeidslivsundersøkelse av 2006 er et tydelig uttrykk for. Det handler både om selve prosessen og om resultatet, og selvsagt om at det endrer ansattes arbeidsvilkår. Også når det gjelder omorganiseringen i 2010, er det mange som jeg har møtt som er misfornøyd med prosessen. Flere gir som nevnt inntrykk av at det har gått svært fort og at de ansatte har vært lite involvert. Det er også mitt inntrykk at implementeringen har gått svært fort, men diskusjon og møtevirksomhet rundt omorganiseringen startet alt våren 2009 og fagforeningene har vært med i prosessen hele tiden. Samtidig er nok mange ansatte litt ”sure” fordi de ikke har vært informert nok (begrenset kommunikasjon), men allikevel åpne eller til og med positive til det nye, fordi det denne gangen i motsetning til i 2005 ikke nødvendigvis fører til store endringer i den enkeltes arbeidssituasjon. Hvordan kan det henge sammen?

Det henger blant annet sammen med teamorganiseringen. Siden team er, eller i alle fall skal være, selvdrevne og som vi har sett rett ofte også lever et liv relativt ”beskyttet” fra ledelsen, kan de flyttes rundt mellom avdelinger uten at de ansatte nødvendigvis merker så stor forskjell på om de har fått seg en ny avdeling og leder siden sist. Organisasjonen framstår med andre om som svært fleksibel, som en organisasjon som nærmest kan omstille seg over natten. Og det er selvsagt mye bra å si om stor fleksibilitet, men kanskje Sametinget nå etter mer enn 20 års virke også burde framstå som noe tyngre institusjonalisert, der det kanskje bør være like vanskelig å endre avdelingsstruktur som geografisk struktur. Det er likevel viktig å beholde fleksibilitet og evnen til raske omstillinger i en organisasjon, der det kan skje store endringer i omgivelsene som en raskt må tilpasse seg både politisk og forvaltningsmessig.

Omorganiseringen fører ikke til at det skjer (store) endringer i Administrasjonsavdelingen (som også beholder direktør og to underdirektører) og Kommunikasjonsavdelingen (som jo uansett var helt fersk og ikke hadde funnet sin endelige form), skjer det store endringer i avdelingsinndelingen ellers, der to tidligere avdelinger nå blir til fire. Når det gjelder de to avdelingene uten stor endring, er den eneste betenkeligheten jeg her vil nevne om det er noen god ide at avdelingsdirektøren for Administrasjonsavdelingen sitter i Kautokeino. Det er viktig å understreke at spørsmålet ikke har noe som helst med person å gjøre, det handler om struktur og institusjonsbygging. Til tross for at en kan reise og det finnes telefon og annen moderne teknologi, er det min vurdering at *lederen av Administrasjonsavdelingen alltid bør sitte i Karasjok*. Det har ikke bare med det praktiske å gjøre, men også med de signalene en sender ut.

Hva så med sammensetningen av de fire nye avdelingene? Den nye strukturen kan *ikke* sies å springe ut av noe tyngre organisatorisk eller faglig begrunnelse; altså noe grundig diskusjon av hva som naturlig hører sammen med hva. Som nevnt er den nye organisasjonsformen en tilpasning til de enkelte rådsmedlemmenes interesser og krav (i et visst samspill med administrasjonen). I arbeidet med å gjøre kommunikasjonen mellom råd og administrasjon/forvaltning enklere, er det bestemt at hvert rådsmedlem får ”ansvar” for hele avdelinger. Det betyr at det i praksis er rådsmedlemmenes interesser som bestemmer Sametingets organisasjonsform. *Dette er etter min vurdering en svært dårlig organisasjonstenkning*. Det kan være en god ide at hvert rådsmedlem har ansvar for hele avdelinger (selv om Sametinget ikke er så stort og organisatorisk komplisert at det skulle være umulig for politikere på heltid å forholde seg til flere avdelinger). Men da må det være

avdelinger som ligger noenlunde fast og som består av arbeidsoppgaver som det er sammenheng i; altså en situasjon der rådsmedlemmene velger en pakke som ligger noenlunde fast og som de alene ikke bestemmer sammensetningen av.

Jeg mener at *Sametinget trenger en tyngre institusjonalisering av avdelingsstrukturen* enn i dag. Skal Sametinget legge om organisasjonsformen dersom et rådsmedlem går ut av rådet og et nytt kommer inn midt i en periode? Skal en legge om avdelingsstrukturen etter hvert valg som følge av det enkelte rådsmedlems interesser? Det er etter min vurdering en helt absurd ide, selv om en selvsagt kan flytte begrensede arbeidsfelt mellom avdelingene ved høve (slik en jo av og til også gjør på sentralt hold).

Foran neste valg bør en etter min vurdering gå nøye inn i dette. Selv om det er politikerne som i siste instans bestemmer og langt på vei skal bestemme i sametingssystemet, betyr ikke det at en bør kunne "ta seg til rette" på denne måten. En bygger ikke organisasjon gjennom å tilpasse seg enkeltpersoners interessefelt institusjonelt. Sametingsdirektøren og ledelsen ellers burde her etter min vurdering sagt stopp, selv om det som tidligere nevnt også fantes gode grunner til å endre på forholdet mellom avdelingene og sametingsrådet. Det bør utvikles klare retningslinjer for hvordan kommunikasjonen mellom administrativ og politisk ledelse bør være når det gjelder slike forhold. *Samtidig bør Sametinget fort komme i gang med en grundig utredning om hvordan avdelingsstrukturen bør se ut* (enten en går bort fra teamorganisering eller ikke og enten en bygger en ny "overavdeling" eller ikke). Jeg vil bli svært overrasket om et slikt utvalg, gjerne også med ekstern representasjon, skulle konkludere med at dagens avdelingsstruktur har livets rett.

At motstanden fra administrativt hold har vært såpass begrenset henger nok sammen med at det har vært så viktig å få styrket kommunikasjonen og sammenhengen i det administrative og politiske arbeidet, der det samtidig har vært viktig for administrativt nivå å kunne synliggjøre hvor omfattende arbeidsoppgaver en egentlig utfører; altså at det rett og slett er rimelig at det kan ta tid før politisk nivå alltid får det de ber om. Omorganiseringen handler i betydelig grad om å forbedre kommunikasjonen mellom Sametingsrådet og avdelingene, altså mellom politikk og administrasjon/forvaltning. Det er en utvikling jeg absolutt støtter, men altså ikke måten det her har skjedd på.

Nå kan det være god grunn til å se på hele kommunikasjonsstrømmen i organisasjonen. I mine intervjuer er det kommet fram at ansatte i teamene har vært med på konsultasjoner med staten uten at det er skikkelig koordinert med ledelsen (en har kanskje sent en e-mail om at skal delta) og slett ikke styrt av eller etter initiativ fra ledelse. Samtidig tar mange politikere (og andre) direkte kontakt med ansatte i team for vurderinger både av dette og hitt. Jeg sier ikke at slikt alltid er uheldig, men det gir et inntrykk av en *utydelig og flytende kommunikasjonsstrøm i organisasjonen*, som igjen er knyttet til teamorganiseringen og forholdet mellom team og ledelse.

En viktig grunn til at ledelsen og andre kanskje ikke har sett så store problem med den siste omorganiseringen kommer nok også av selve teamorganiseringen, dvs. troen på at det ikke medfører så store endringer i praksis, siden en ikke splitter opp teamene. Dessuten kan det jo være gode grunner til å splitte opp avdelingsstrukturen fra 2005, da knapt alt virket som forutsatt. I tillegg vil flere avdelinger uten nevneverdig flere ledere samlet sett kunne røske litt opp i ledelsesstrukturen. Det blir som nevnt stort sett færre ledere pr. avdeling og det åpner i seg selv for at ledelsen i avdelingene både kan og må ta nye grep i forhold til egne team.

5.2 Innspill til hva som bør gjøres med avdelingsstrukturen, men uten konkrete forslag til ny avdelingsstruktur

Det er altså ingen grunn til å tro at en med omorganiseringen høsten 2010 har fått en avdelingsstruktur som er til å leve med. Dette er viktig fordi utfordringen er at avdelingsstruktur og organisasjonsform innvirker på hva som blir gjort, hvordan det blir gjort og det innvirker også på hvordan en tenker og orienterer seg mer allment i en organisasjon. Det tydeliggjør også at det må være grenser for fleksibilitet i en organisasjon. Er en ening i vurderingen overfor betyr det at verken navnet på avdelingene eller hvilke team/avdelinger som inngår hvor er likegyldig. Jeg vil ikke komme med detaljerte forslag til hvordan en ny avdelingsstruktur bør bygges opp innen for dagens system (se også del 7). Utgangspunktet er at sametingssystemet selv må ta tak i de utfordringene jeg tar opp og arbeide fram organisatoriske løsninger. Det er selvsagt ingen konsensus i organisasjonen rundt spørsmål som dette og det hender rett som det er at ansatte argumenterer med tyngde for helt ulike løsninger. Selv er jeg usikker på hva som her vil være den beste avdelingsstrukturen, både med hensyn til spørsmålet om antallet vanlige avdelinger, omfanget av underavdelinger og hva som bør høre naturlig sammen med hva. Men om en bygger opp en ny ”overordnet”

strategiavdeling kan det være at en tydeligere vil se hvordan avdelingsstrukturen ellers bør være.

Gjennom intervjuene mine har jeg fått mange relevante innspill og det er mange i organisasjonen som har både sterke og informerte meninger om avdelingsstruktur, enten nå disse innspillene springer ut av erfaringer med omorganiseringen i 2010 eller er av mer allmenn karakter. Her vil jeg legge fram de jeg ser på som de mest relevante og etter beste evne si noe om hvordan jeg vurderer rimelighetsgraden i dem. De innspill jeg skal komme med her bygger selvsagt på synspunktene til de ansatte, men springer også ut av andre observasjoner og refleksjoner jeg har gjort meg, ikke minst med utgangspunkt i det vi tidligere har vært innom med hensyn til rettighetsorienteringen – og organiseringen og spørsmål rundt Sametingets (manglende) satsning på språk og opplæring mer allment.

De fire nye avdelingene heter *Språk – og helseavdelingen (GD)*, *Kultur-, miljø- og budsjettavdelingen (KBB)*, *Rettighets-, nærings- og kulturvern avdelingen (VEK)* og *Kunnskaps – og familieavdelingen (MB)*. Disse fire avdelingene skal dekke langt på vei det samme som fra 2005 var dekket av *Avdeling for opplæring, språk og kultur* og *Avdeling for rettigheter, næring og miljø*. Mens de to opprinnelige avdelingene (*Avdeling for rettigheter, næring og miljø* og *Avdeling for opplæring, språk og kultur*) var satt sammen fordi en mente at det var nærhet mellom arbeidsoppgavene, trenger en ikke mye til innsikt for å se at det nye er langt mer tilfeldig sammensett.

Spørsmålet er om denne avdelingsstrukturen kan gi god synergi for hele organisasjonen. Språkarbeidet kommer ikke nødvendigvis sterkere ut i den nye avdelingen som består av tre team (om vi ser bort i fra et prosjekt) og der bare *ett* av dem jobber med språkutvikling.³¹ Det andre jobber med terminologi og stedsnavn, der i alle fall som nevnt det som har med stedsnavn å gjøre godt kan utførers utenfor sametingssystemet. Det tredje teamet omhandler helse og sosialspørsmål, der en er få ansatte og der språkspørsmålet ikke har stått sentralt så langt. Opplæring er nå skilt fra språk og vi ser at rettighetsteamet fremdeles er sterkest

³¹ Her kan det igjen nevnes at den nye organisasjonsmodellen alt har tydeliggjort store utfordringer med hensyn til språksituasjonen i organisasjonen.

tilknyttet det som har med næring å gjøre.³² I forhold til de store og allmenne utfordringer rundt språk, opplæring og rettigheter som vi tidligere var innom, er det lite ved den nye modellen som gir rom til virkelig å ta tak i disse utfordringene. Det peker ikke i retning av en mer helhetlig organisasjon og det bare understreker to- delingen mellom Karasjok og Kautokeino.

5.2.1 Virkemiddelapparatet

La oss gå over til å se på et annet helt sentralt arbeidsområde for Sametinget, nemlig det omfattende arbeidet som blir utført av virkemiddelteamene, altså det som har med tilskudd å gjøre. De to teamene er nå samlet i *Avdeling for Kultur -, miljø- og budsjett*. Egentlig snakker vi ikke om virkelige team, men om relativt store underavdelinger (uten egen ledelse), der arbeidet i stor grad er regelstyrt og der arbeidspresset i store deler av året er svært hardt. Selv om de to teamene nå ligger til en avdeling er det ikke endelig bestemt hvordan virkemiddelapparatet skal organiseres i den nye modellen.³³ Det er krefter i Sametinget som vil bryte opp disse teamene og la dem inngå i hver og en avdeling, eller til og med integrere virkemiddeldelen i de enkelte team. Det er nemlig mange som ser store problem med disse teamene fordi de mener de i for stor grad lever på utsiden av det som ellers foregår i Sametinget, altså i noen grad lever et liv for seg selv. Samtidig forvalter de store deler av Sametingets midler, der det kreves høy grad av profesjonalitet i arbeidet for at informerte vedtak skal kunne fattes og at ikke klagebehandlingen skal bli alt for omfattende. Det er nemlig gjennom arbeid her at viktige deler av Sametingets møte med omlandet skjer, og det som skjer gjennom virkemiddelapparatet er viktig for hvordan omlandet oppfatter Sametinget og dets betydning.

Virkemiddelteamene er som nevnt strengt tatt ikke team, men relativt store underavdelinger der de som inngår ofte har en klar arbeidsdeling seg imellom, og der de to teamene er oppdelt etter det tradisjonelle og ikke nødvendigvis produktive skillet mellom opplæring/språk/kultur og næring. En mulig omorganisering vil være å lage en stor ny virkemiddelavdeling med egen leder, gjerne med underavdeling(er). Men her må en være oppmerksom på at tilskudd

³² Det er et land- og ressursrettighetsteam som også har kompetanse på folkerett og konsultasjoner. Selv om det er i en "næringsavdeling" arbeider en ikke bare med næringsaker.

³³ Her er det meningen at ledelsen, virkemiddelteamene og fagteamene skal ha møter om dette utover våren, der man skal diskutere organisasjonsform og kanskje også komme fram til en annen og mer varig ordning enn den en har i dag.

som understøtter lovforvaltningsoppgavene opplæring, språk og kulturminner bør knyttes til dette på et funksjonelt vis. Disse virkemidlene er på sett og vis i en annen kategori enn de mer ”frie” kultur- og ”næringsmidlene”. Det peker jo i retning av to avdelinger eller alternativt to underavdelinger innefor samme avdeling.

Hovedalternativet til en egen avdeling er å inkludere virkemiddelarbeidet i de enkelte avdelinger/team, slik det er mange som argumenterer for. Begrunnelsen for dette er at virkemiddelarbeidet blir for langt borte fra fagarbeidet i avdelinger og team og dermed for frakoblet arbeidet ellers. Dermed blir en som nevnt også i dette viktige arbeidet i liten grad koblet mot de politiske prosesser og selve politikktutviklingen. Dette kan på lengre sikt være alvorlig for en organisasjon som Sametinget, der penger og politikk blir for lite sammenkoblet. Hovedargumentet er med andre ord at penger og ansvar må sitte samme sted. Behovet for nyorganisering her kommer også av at *Tilskuddsstyret* ble nedlagt i omorganiseringen. Det ble hevdet at behandlingen tok for lang tid og var for lite effektiv, og synspunkter på at *Tilskuddsstyret* opererte for mye på utsiden av de politiske prosessene og for langt fra Sametingsrådets arbeid spilte nok også en rolle.³⁴ Slik Sametinget i dag er organisert skaper dette utfordringer for Sametinget som klageorgan på enkeltvedtak. For hvordan skal en få til en reell to-steps prosess der de som vurderer klagen ikke er ”de samme” formelt sett som de som vurderte den opprinnelige søknaden.³⁵

Jeg er usikker på hva som er beste organisasjonsform på dette området. Ideelt sett høres det kanskje fornuftig ut å legge tilskuddsforvaltningen til den enkelte

³⁴ Fram til 2010 ble tilskuddsstyret valgt av Plenum etter forholdstallsprinsippet. Med mindretallsråd fra 2007 ble situasjonene den at opposisjonen fortsatte å ha flertall i tilskuddsstyret. Flere ganger har tilskuddsstyret gått ut over Plenums budsjettvedtak og det er mange som mener at det her har vært drevet politikk. Situasjonen bedret seg noe etter valget i 2009 i og med at en får flertallstyre i Sametinget, men overbudsjetteringen ble ikke borte og det var fremdeles plenumsrepresentanter som utgjorde flertallet i styret. I stedet for at rådet brukte sin instruksjons- og kontrollrett overfor tilskuddsstyret ente det hele det med at tilskuddsstyret ble nedlagt fra 1.1. 2011 uten at en hadde utredet hvordan klageadgangen nå skulle være.

³⁵ Et nytt system for klagebehandling er nå på plass. Sametinget har vedtatt at førsteinstansbehandlingen av tilskuddsaker skal skje i Sametingsrådet. For klagesaker opprettes et eget klageorgan av Sametingets plenum ved navn Sametingets klagenemnd for tilskuddsaker. Denne nemnden skal bestå av tre representanter som samlet bør inneha bred faglig kompetanse og samtidig ikke være aktive politikere. Organet er underlagt avdelingsdirektoren for plenumsstaben. Om dette løser grunnleggende utfordringer knyttet til rettsikkerhet er en annen sak og det er dessuten mer enn overraskende at tilskuddsaker og klagebehandling i den grad er politisert. Slik skal det ikke være i et modent politisk system.

avdeling/team/arbeidsområde, men hvordan blir budsjetteringsprosesser og fordeling av pengene til da? Og vil det ikke i praksis måtte medføre store forskjeller i kapasitet og profesjonalitet med hensyn til beslutninger på tvers av felt? Vil en i hele tatt kunne utvikle en samlet og overordnet policy på virkemiddelbruk dersom en organiserer seg på denne måten?

Den andre posisjonen jeg registrerte er at virkemiddelapparatet i dag er det mest profesjonaliserte en finner i hele sametingssystemet og at det er ”livsfarlig” å dele det opp. Kompetanse vil bli borte og tilfeldighetene (les: mangel på likebehandling og dermed klager) vil øke. De som hevder dette argumenterer i stedet for behovet for mer sentralisering og behov for økt kompetanse og profesjonalitet. Samtidig kommer det som nevnt fram at noe av det viktigste Sametinget i dag gjør er å forvalte tilskuddsordningene, men at dette arbeidet er helt frikoblet alt som har med politikkutvikling å gjøre. Kanskje trenger en en egen avdeling med sterkt ledelse her, der en i langt større grad enn nå må knytte virkemiddelbruk til politisk utviklingsarbeid. Det er slikt jeg mener en ny overordnet strategiavdeling kan gripe tak i og få på plass.

Det bildet vi her har gitt er at virkemiddelapparatet er relativt frikoblet det som ellers foregår i sametingssystemet, og kaster også lys over et mer allment problem, et problem som det jo slett ikke bare er Sametinget som sliter med: *Mangelen på eller svak kommunikasjon og kontakt mellom avdelingene og også mellom enkeltteam innenfor en og samme avdeling*. At ledergruppen møtes med jevne mellomrom synes ikke å ha vært til stor nok hjelp her (jamfør hva vi tidligere har sagt om kontakt mellom team og ledelse). Ledelsesfilosofien gjør at en som leder kan komme til å stå uten verktøy å gripe tak i. Fra intervjuene mine vokser det slett ikke fram et bilde av omfattende samarbeid på tvers av avdelinger eller på tvers av team innenfor samme avdeling for den del. At her er viktige forhold å gripe fatt i for å effektivisere arbeidet er jeg ikke i tvil om. Det kan som nevnt være at nyorganiseringen fra 2010 med nye og flere avdelinger i noen grad vil presse fram større grad av samarbeid på tvers av avdelingene og sterkere intervensjon fra lederne. Men sikkert er det ikke uten at en både omorganiserer i betydelig grad og legger nåværende ledelsesfilosofi bak seg.

5.2.2. Synspunkter innenfor andre viktige felt

Viss vi så går over til andre felt og synspunkter her på hva en mener naturlig hører sammen med hva, mangler det ikke på forslag. Det er mange som har ristet på hodet av den nye organisasjonsmodellen som en ikke tror vil gjøre Sametingets arbeid mer samlet og

oversiktlig. Samtidig er det som nevnt mange som finner humor i inndelingen som en jo gjerne ikke tror vil endre egen arbeidssituasjon stort siden teamene ikke blir brutt opp, men skal fortsette (omlag) som før. Om vi ser bort fra hoderystningen er det flere som har påpekt blant annet dette; det kan umulig være noe å tjene på for en institusjon som Sametinget å skille språk og opplæring; at Miljø-, kultur og budsjettavdelingen er rene ”hummer og kanari”, og hvorfor er ikke kultur sammen med språk og/eller opplæring, hvorfor er rettigheter og næring fremdeles to sider av samme sak; hva i all verden er Kunnskap - og familieavdelingen som ide (og praksis), og – og her har det vært mange og sterke røster – hvordan er det mulig å skille arealplanlegging og kulturminner i to ulike avdelinger når hovedkompetansen med hensyn til arealplanlegging sitter hos de som jobber med kulturminner?

Det er også de som mener at språk bør spille en avgjørende rolle i kulturminnearbeidet, at kulturminne og museum må være sammen, da jo også deler av museene selv driver aktivt kulturminnevern (museene er faktisk nå i teamet Kultur og unge, ja, du leste rett), og arealforvaltning, miljø og kulturminne (kanskje inkludert museum) hører vel strengt tatt sammen, er det mange som sier.

Det er også de som mener – i alle fall om en får en breiere tilnærming til det språklige i Sametinget – at opplæring bør utgjøre en egen avdeling og at den (relative) svekkelsen som så mange opplever (både med hensyn til ansatte og med hensyn til fagkompetanse), men som også noen bestrider er en realitet (se foran), har svært negative konsekvenser for Sametinget og samepolitikken. Kan det være at integreringen av Samisk utdanningsråd med alle sine ansatte skapte en utfordring i organisasjonen – en redsel for ”en stat i staten” og som handler om noe mer enn bare forholdet mellom Karasjok og Kautokeino – som har gjort at en ikke har satset som en skulle ha gjort innenfor dette feltet og heller ikke tatt nok tak i organisatoriske utfordringer som har vært synlige? Har en vært for redd for at en så stor avdeling kunne komme til å ta for stor plass? Har det her fått ”institusjonalisere” seg noe som det bør ses nærmere på og som en trolig ikke klarer å løse gjennom å skille språk fra opplæring avdelingsmessig, slik en nå har gjort? Det er også de som ikke har så sterke meninger når det gjelder om opplæring skal inngå i en egen avdeling, men som ønsker å skille ut opplæring fra språk og heller vil ha en egen avdeling for Språk, kultur og museum. Som en ser er her mange alternativ og ikke bare enkle valg en står overfor.

Det som uansett slår mot en er at skillet mellom KBB og VEK framstår som tilfeldig. Det gjør også skillet mellom GD og MB, samtidig som språkutfordringen i langt større grad burde gjennomtrengte hele organisasjonen. Slike organisatoriske tiltak er ikke gjort med den nye organisasjonsmodellen, der språk er havnet sammen med helse i en liten avdeling. Men hvordan en skal organisere det om en vil at språkutfordringene skal gjennomtrengte hele organisasjonen, ja, det er ingen enkel sak å svare på om en ikke bygger ut en egen overordnet strategiavdeling.

Samtidig har jeg som nevnt fått viktige innspill rundt rettighetsspørsmålet, der en med tyngde argumenterer for at en i for stor grad er opphengt i det som har med ressurser å gjøre. En hevder at rettighetsbegrepet i praksis kun brukes om rettigheter til arealer og ressurser. Men rettigheter angår alle deler av Sametingets virksomhet. Et alternativ som mange argumenterer for er da å *oppløse rettighetsteamet i sin nåværende form* og fordele rettighetskompetansen i alle relevante avdelinger/team.

Andre mener et slikt forslag bygger på en feiloppfatning om at det her er stor ubrukt kapasitet. Noen hevder til og med at det i praksis knapt er noe å oppløse, der realiteten er at det ikke er mer enn noen få personer som primært arbeider med slikt i teamet. De andre arbeider mer eller mindre i sin helhet i andre team (eller er fraværende). Argumentet her er at det er avgjørende viktig å forsøke å holde samlet den vesle land-, ressurs- og menneskerettighetskompetansen som er igjen i Sametinget. Å spre dette utover flere avdelinger vil være helt galt. En mener situasjonen ikke blir bedre av at personell som er i rettighetsteamet også må bidra aktivt i andre team (f.eks. læremidler, skolestruktur, opplæringspolitikk, handlingsplan for språk, m.v.).

Ser en rettighetsfeltet i en bredere og integrert sammenheng blir det også *unaturlig* å bruke rettighetsbegrepet i navnet på en avdeling, da det jo sier noe viktig om hvor fokuset er. Et alternativ kan også være å *opprette en egen rettighetsavdeling* som skal jobbe med og passe på at rettighetsarbeidet gjennomsyrrer hele organisasjonen, der en blir tvunget til å se rettighetsspørsmål rundt språk og kultur og næring i sammenheng. En kan selvsagt se for seg at en bygger opp en slik avdeling som har et sideordnet ansvar og er en avdeling som alle andre avdelinger. Jeg tror likevel at skal en kunne få dette til trenger en det vi tidligere har benevnt som en ny overordnet avdeling for *Strategi og samfunnskontakt*, der språk og rettigheter mer allment står sentralt i arbeidet og der sametingsdirektøren vil få en tydeligere

rolle og være den naturlige leder (se også del 8). Å opprette en ”vanlig” sidestilt rettighetsavdeling vil mest trolig ikke være noe løsning da en misser hele poenget med at dette er forhold som skal og bør gjennomsyre hele organisasjonen. Dette vil også kunne være et viktig organisatorisk tiltak som bremser den tydelige arbeidsdelingen mellom Karasjok og Kautokeino.

Uansett hvilke organisatoriske valg en her gjør; rettighetsarbeidet må i langt større grad enn i dag ha som målsetting å integrere det materielle rettighetsarbeidet med det som har med språk og opplæring å gjøre, der det første på lengre sikt vil være av ringe verdi om det andre forfaller.

Samlet betyr dette at jeg ser for meg at rettighetsarbeidet omorganiseres og i langt større grad framstår som et hele og at språkarbeidet – både det som omhandler språk i sametingssystemet, men ikke minst det som har relevans for livet utenfor Sametingets vegger – i en helt annen grad settes fokus på og styrkes. I hvilken grad man lykkes med dette er helt avhengig av hvordan man organiserer seg. Og det handler ikke bare om det administrative og forvaltningsmessige, men like mye om politikktutvikling og politikernes grunnlag for å utvikle og implementer samepolitikken på en god måte. utfordringene ligger i samsillet mellom forvaltning og politikk og de organisatoriske spenningene det reiser i en organisasjon som Sametinget.

6. Forvaltning og politikk – to sider av samme sak?

6.1. Forholdet mellom politikktutvikling og forvaltning er diffust

Jeg starter med en allmenn beskrivelse av forholdet mellom politikk og forvaltning slik det framstår i Sametinget i dag. Her bygger jeg i stor grad på intervjuene og det vi har vært innom foran. Dette er et felt der jeg har fått svært omfattende innspill både om dagens situasjon og idéer om fremtidig organisering. Det vi skal ta opp her er koblet til mye av det vi tidligere har vært innom og det står sentralt for det vi skal ta opp i del 7, der vi diskuterer ytre etat vs. en mer rendyrket satsning på Sametinget som organ for politikktutvikling.

Det er en svært utbredt oppfatning i organisasjonen at *forholdet mellom forvaltning og politikktutvikling ikke fungerer*. Vi så i forslaget til ny organisasjonsmodell i 2005 at en argumenterte for den integrerte modellen, altså at politikktutvikling og forvaltning gjensidig

styrker hverandre. Vi vet da også at mange team jobber med begge deler, men vi har også sett at det er vanskeligheter med kommunikasjon på tvers av avdelinger og også på tvers av team innenfor samme avdeling. *Mange ser ikke lenger noen synergieffekter mellom politikk og forvaltning.* Snarere vurderer en det tvert om, der dette bremser Sametinget som politikktutviklende organ.³⁶ Dette er synspunkt som kommer både fra de som ideelt sett skulle ønske at politikktutvikling og forvaltning var nært integrerte, og de som mener at dette absolutt, og gjerne også av prinsipielle grunner, bør skilles. Som vi senere skal se er det en sammenheng mellom synspunkter her og syn på mulig framtidig organisasjonsform (jamfør diskusjonen i del 7 om ytre etat).

Vi har vært innom synspunktene som sier at språk og opplæring har tapt i organisasjonen det siste 10-året, i alle fall relativt sett. Det mange sier er at fagkompetansen har gått ned og at flere sentrale fagfolk har sluttet. Språkarbeidet er så svekket, hevder noen, at det ikke lenger er utfordrende å jobbe med slikt i Sametinget. Jeg har også fått mange innspill som sier at dette ikke er avgrenset til språk og opplæring, men gjelder fagorienteringen i organisasjonen mer allment. På et mer allment plan er å styrke den faglige basisen en hovedmålsetting (ifølge sametingsdirektøren). Gode intensjoner er her vel og bra, men samtidig er det lite å finne i måten en i praksis organiserer seg på som er ment å styrke og verne om det faglige. Få om noen hevder det finnes noe som ligner på karriereplaner for fagfolkene, og mange mener de blir satt til oppgaver som ikke lå i stillingsutlysningen, etc. Mye peker med andre ord i retning av at her å gjøre med noe diffust og uryddig som det kan og bør gjøres noe med uansett organisasjonsform.

Fagfolkene og profesjonenes posisjon i sametingssystemet er en vanskelig utfordring, fordi det er så pass avgrenset med relevant kompetanse og så pass mange og vide arbeidsoppgaver. Derfor så nok kanskje også teamorganisering ut som en løsning ved første øyekast. En hadde gjerne som ansatt et faglig spesialfelt i utgangspunktet som en fikk jobbe med og så skulle en utvikle ny kompetanse og jobbe med andre ting i det andre teamet. En skulle således bli et fagmenneske også her over tid. De innspillene jeg får sier at en stort sett ikke utvikler slik ny kompetanse, samtidig som en i varierende grad klarer å bevare og utvikle den faglige

³⁶ Det er jo svært mange som hevder det ikke blir nok tid og dermed nok orientering mot det politiske felt. Omorganiseringene fra 2001 av har knapt fylt de forventningene en hadde til en integrert modell. En bør likevel ikke underkommunisere at før 2001 var det liten politikktutvikling. I løpet av det siste ti-året har det tross alt blitt utformet en rekke politikkdokumenter og flere svært tunge konsultasjoner som har gitt resultater.

kunnskapen en hadde i utgangspunktet. Om dette bare er delvis rett, er det grunn til å ta det svært alvorlig. Den diffuse posisjonen til fagfolkene/profesjonene i Sametinget – en har for eksempel ingen fagdirektører eller andre som har et spesielt ansvar for å legge til rette for fagfolkene – i kombinasjon med at ledelsesgruppa ikke er basert på fagledelse (og heller ikke på at en som leder må ha omfattende ledelsesutdanning og -erfaring), gjør at jeg tror det er vanskelig å få grep om dette innenfor dagens struktur. Det må mer enn småtilpasninger til her. I et slikt system utvikler det seg selvsagt også uformelle ledelsesstrukturer både innenfor enkeltteam og mer allment som kan ha både positive og negative konsekvenser for organisasjonen, men som uansett ikke gir fagfolkene noe formelt god posisjon i organisasjonen. Det er mange som nevner at det finnes et betydelig uformelt lederskap i organisasjonen som svar på og et resultat av diffus ledelse eller, noe som er med på å skape en uryddig kommunikasjonsstrøm i organisasjonen.

Det er en grunnleggende og vanskelig utfordring i organisasjonen å kunne balansere forholdet mellom fagtyngde og at de ansatte må være fleksible og kunne utføre ulike og varierte arbeidsoppgaver. Det stilles store krav til fagtyngde i omgivelsene samtidig som Sametinget skal utføre så mange ulike oppgaver, at en ikke kan ha folk som er spesialiserte på alt. Om presset i retning faglig tyngde øker i omgivelsene, vil det presse Sametinget til å konsentrere seg om færre, men helt sentrale oppgaver (se neste hoveddel) om en skal lykkes. Uansett framtidig organisasjonsform er det med utgangspunkt i mine intervjuer så pass uro i organisasjonen rundt alt som har med fag/profesjon/fagledelse å gjøre, at det må stå som et sentralt element i enhver diskusjon om ny organisasjonsform og det videre strategiarbeid mer allment. Og, dette handler om mer enn fagfolk som taler for sitt eget begrensede felt. Også fra folk som ikke er en del av sametingssystemet møter jeg synspunkter som sier at det faglige grunnlaget for i alle fall deler av det som kommer fra sametingssystemet, ikke er hva det engang var, og at Sametinget sett utenfra (og gjerne også innefra) for ofte framstår som diffust og fragmentert.

Det bildet som vokser fram er at fagkunnskapen er blitt mer utydelig og diffus ettersom fagrådene er gått inn i sametingssystemet og fagdirektørene er blitt borte, der det forvaltningsmessige inngår i en ny blanding av fag og politikk. Skulle en følge mitt forslag om å legge bort teamorganiseringen i store deler av organisasjonen, vil det bli langt lettere også å innføre mer tydelig faglig ledelse. Og bygger en ut en ny ”overavdeling” kan det være at det er fagledelse de andre avdelingene da behøver. At fagfolkens posisjon er blitt såpass

diffus har nok også å gjøre med – intendert, men også uintendert – at en i et folkevalgt organ har sett betydningen av at det er politikerne som skal bestemme og ha det siste ord også på felt der det var fagfolk som tidligere i stor grad bestemte. Også på administrativt nivå kan en ha vært skeptisk til sterk fagledelse da en kan ha ment at det ville skape vansker i arbeidet med å utvikle sametingssystemet til en samlet ”helhet” med gode forbindelser mellom politikk og administrasjon/forvaltning. Som vi alle vet, tunge fagfolk er ikke alltid lett å lede og bestemme over. Men dilemmaet er at uten disse i viktig og motivert posisjon, kan ikke samepolitikken utvikle seg og iverksettes på en god måte; altså en vil verken kunne tjene sitt eget omland på en god måte og heller ikke utvikle og styrke sin kompetanse i møte med offentlige myndigheter.³⁷

En av de jeg møtte i intervju sammenheng hevdet at avdelingene er så lite tungt organiserte og institusjonaliserte at det ikke gir mening å kalle de avdelinger. Om dette bare er delvis sant framstår de således mest som avdelinger på papiret. Det gjør betingelsene for omfattende organisasjonsendring gode. Motkreftene vil ikke nødvendigvis være så sterke og institusjonaliserte og mulighetene til å kunne gjøre noe nytt relativt raskt skulle være gode. Denne fleksibiliteten, som jeg mener Sametinget i stor grad fremdeles har, er ikke nødvendigvis et stort pluss for det arbeidet slik det foregår i dag, men det vil være et stort pluss i arbeidet med omfattende omorganisering, der en må tenke organisasjon på en annen måte enn før.

La oss derfor diskutere relativt bredt de utfordringene Sametinget møter og kanskje i økende grad vil møte i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. I den diskusjonen gjelder det å ikke fortrenge hvilken type unik og kompleks organisasjon Sametinget er i skjæringsfeltet mellom statlig forvaltningsorgan og folkevalgt organ.

6.2 Litt mer prinsipielt om forholdet mellom politikk og forvaltning

Politikkutvikling og forvaltning er to ulike ting, selv det som til en hver tid blir forvaltet og måten det blir forvaltet på, i noen grad er et resultat av tidligere tids politikkutvikling, og der deler av det som skjer i forvaltningen til en hver tid også kan ha framtidige politiske implikasjoner. Sametinget er i dag noe langt mer enn et høringsorgan og utfører viktige forvaltningsoppgaver. *Det er likevel verdt å minne om at disse er relativt begrensede sett i*

³⁷ Og jeg har fått noen relativt detaljerte beskrivelser fra noen slike møter, der det hadde vært en fordel om de som representerte Sametinget hadde hatt større kompetanse.

forhold til den samlede forvaltning som påvirker den enkelte sames livsvilkår. Sametinget utøver i dag lovforvaltning med hensyn til opplæringsloven, kulturminneloven, samelovens språkregler og nå også i forhold til plan og bygningsloven, og driver en ikke ubetydelig tilskuddsforvaltning innen kultur og næring.

Jeg kan ikke se at Sametinget har tatt organisatoriske grep som gjør at en tar tak i de store utfordringene en står overfor med hensyn til plan og bygningsloven, der det nærmest er ubegrensede mulige arbeidsoppgaver og det kreves klare prioriteringer for å kunne gjøre en god jobb innenfor begrensede rammer. Om en teller opp så jobber nok et tydelig flertall av Sametingets ansatte primært med forvaltningsoppgaver. Noen av disse driver selvsagt også med politikktutvikling knyttet til innspill fra politisk nivå og/eller som respons på innspill fra departement eller samiske organisasjoner som ønsker endring i forvaltningspraksis. Men i det store og det hele er svært mye av forvaltningsoppgavene nokså regelstyrte prosesser der det politiske nivå (stort sett) er fraværende i det daglige.

Enten en er mest opptatt av det samepolitiske, av det forvaltningsmessige, eller ”helheten”, står Sametinget overfor betydelige utfordringer. Hvilke utfordringer er selvsagt i noen grad opp til øynene som ser, men en kommer ikke bort fra at kjernen i det hele handler om forholdet mellom politikktutvikling (hva slags og hvor mye) og forvaltning (hva, hvor, hvordan). En start kan da være å slå fast at *forholdet mellom forvaltning og politikk i sametingssystemet aldri har vært skikkelig utredet* selv om det ble gjort en ikke helt ubetydelig jobb i forbindelse med utredningen som lå til grunn for omorganiseringen i 2005. Med ulike mellomrom har forvaltningsoppgaver som tidligere lå i egne råd med egne styrever blitt inkludert i selve Sametinget og dermed også direkte knyttet til Sametingets politiske prosesser, men uten at forholdet mellom politikk og forvaltning har blitt avklart. Om her var noe problematisk skulle det ordnes og gå seg til etter hvert. Det primære var som nevnt å øke Sametingets ansvarsområde og myndighet, samtidig som både politisk og administrativt nivå kunne se seg tjent med et ikke alt for sterkt fagstyre.

Mens samepolitikken var ny og umoden vokste det fort fram et sametingsbyråkrati med forvaltningsansvar på stadig flere områder. Her var det snart tunge fagfolk i posisjon og et lite symmetrisk forhold mellom administrasjon/fag og politikk. Det kom med andre ord ikke av seg selv å integrere forvaltning og politikk. På 2000 – tallet har da også administrasjonen og politisk ledelse etter hvert arbeidet målrettet med å få til klarere linjer mellom politikk og

forvaltning/administrasjon, der det også etter hvert i økende grad med den integrerte modellen fra 2001, vokser fram en forståelse av at det er det politiske som skal være i førersetet. Det er blant annet denne utviklingen som har gjort fagfolkenes posisjon i organisasjonen mer diffus. Teamorganiseringen har bare vært med på å forsterke dette inntrykket.

En hovedutfordring når politikken kommer inn på en mer direkte måte, er i hvilken grad det blir forstått både på politisk og forvaltningsmessig plan at store deler av det forvaltningen gjør og skal gjøre i praksis er styrt utenfra. Det er lovregulert og må ses som rene forvaltningsoppgaver som samisk politisk nivå kan gjøre lite eller ingen ting med på kort sikt, selv om en kan ha vært med på å utvikle feltet i varierende grad.³⁸ Selv om det er vanskelig å spesifisere akkurat hva som er ”galt” rundt dette i sametingssystemet, så handler det om noe uforløst som peker utover at det forvaltningsmessige er kommet inn i sametingssystemet på en noe tilfeldig måte. Det har å gjøre med hva samepolitikken skal være og hvor integrert det politiske og forvaltningsmessige bør være i et slikt system. Med politikkenes frammarsj gir en i dag alt for stor grad inntrykk av at det er politisk nivå som bestemmer og det på en måte som om vi var i Stortinget. Det er som en har sluttet å ta inn over seg den kompleksiteten Sametinget representerer som statlig hørings- og forvaltningsorgan og som samisk folkevalgt organ på en og samme tid.

Det politiske nivå bestemmer ikke over så mye som en kan få inntrykk av (eller ønsker å gi inntrykk av). Dette skaper *varige* utfordringer i forholdet mellom forvaltning og politikk som en knapt kan organisere seg helt ut av, men som til enhver tid bør være langt framme i bevisstheten i organisasjonen. Det gjelder ikke minst i omorganiseringstider.

En står overfor viktige utfordringer og valg i årene som kommer. Den særegne ”sammenblandingen” av politikk og forvaltning som vi finner i sametingssystemet, der det

³⁸ Som nevnt tidligere er det de som mener en slik beskrivelse ikke er helt dekkende. En hevder gjerne at det at forvaltningsapparatet må følge lover og regler jo gjelder like mye for regjeringen og andre offentlige organ. Det betyr jo ikke at en er uten politisk kraft og styring. De fleste av de som argumenterer slik mener også at selv om for eksempel Sametinget innefor kulturminnefeltet ikke har direkte politisk myndighetskompetanse (se foran), argumenterer en for at det aldri ville vært et reelt samisk kulturminnevern om dette hadde vært lagt til fylkeskommunene. Andre er her dypt uenige. Allment mener jeg at de som her ser Sametingets situasjon med hensyn til styringskapasitet som parallell til situasjonene andre politiske institusjoner er i, kanskje ikke tar nok inn over seg konsekvensen av å være en institusjon i skjæringsflaten mellom statlig myndighetsorgan og samisk folkevalgt organ.

meste blir opplevd som politisert, går også paradoksalt nok fint sammen med at mye av det mer rent forvaltningsmessige i praksis i stor grad lever et liv for seg selv (for eksempel kulturminneforvaltningen, virkemiddelforvaltningen). Det er knapt en god situasjon og må også forstås – delvis i alle fall – som en uintentert konsekvens av måten Sametinget har økt sitt forvaltningsansvar for å kunne framstå entydig som den sentrale politisk - administrative institusjonen i den nye samiske offentligheten.

En nyorientering rundt disse spørsmålene vil også være politiske valg, ja valg av politisk retning. Det handler om hva en vil med samepolitikken og hvilke grenser den skal ha. Det betyr også at det vil være ulike synspunkter og temperatur rundt disse spørsmålene. Spørsmålet er hva Sametinget skal forvalte, hvorfor og hvordan?

Før vi går over til den viktige diskusjonen er det en del ”mindre” saker som er kommet opp gjennom mine intervjuer, saker som er av så pass avgrenset karakter at de best kan forstås som forvaltningserfaringer en absolutt kan gjøre noe med innenfor dagens hovedmodell. La meg komme med noen slike eksempler før jeg går over til de store utfordringene og valgene.

I dag ligger det som heter *Arkiv* under *Administrasjonsavdelingen*, mens Sametingets bibliotek ligger under *Kommunikasjonsavdelingen*. Begge skal serve de folkevalgte (og andre), men noe virkelig *forvaltningsbibliotek* ser ikke ut til å være på vei opp gjennom denne arbeidsdelingen. En måte å gjøre dette på er å slå (deler av) det som i dag er Arkiv sammen med funksjoner som springer ut av biblioteket, der en bygger et opp et skikkelig *samisk forvaltningsbibliotek*, gjerne et nordisk sådan. Det biblioteket som da er igjen i Sametingets inngangsparti, og som for mange av oss gir et svært positivt og beroligende møte med Sametinget, kunne da rendyrke bibliotekrollen. Men da kommer selvsagt spørsmålet opp om hvorfor et slikt bibliotek hører naturlig hjemme i Sametinget. Hvorfor ikke flytte det til Samisk høgskole i Kautokeino og la det inngå i et samisk storbibliotek, eller eventuelt som et eget bibliotek i Karasjok, men ikke som en del av Sametingets arbeidsområde? Jeg mener dette bør diskuteres og er selv av den mening at Sametinget og samisk offentlighet mer allment har behov for et skikkelig forvaltningsbibliotek. Dessuten er det nok en rekke forhold når det gjelder arbeidsdelingen mellom *Administrasjonsavdelingen* og *Kommunikasjonsavdelingen* det er verdt å se nærmere på. Jeg tror nemlig at Kommunikasjonsavdelingen vil ha godt av å få tilført nye ressurser og kunne framstå med noe mer tyngde både internt og eksternt. Men her er det kompliserende faktorer. Skulle en gå for

en ”overavdeling” for strategi og samfunnskontakt må nok denne ivareta viktige deler av de funksjoner Kommunikasjonsavdelingen i dag har. Selv om det som Kommunikasjonsavdelingen i dag gjør da blir minst like viktig som før, vil det mest trolig ikke være en god ide og beholde en egen kommunikasjonsavdeling.

Det finnes også forvaltningsoppgaver som Sametinget i dag utfører, men som en rekke respondenter har stilt spørsmål ved innenfor språk- og opplæringsfeltet. Disse arbeidsoppgavene er blitt en del av Sametingets arbeid fordi de inngikk i det som de tidligere rådene utførte, men der mangt er blitt annerledes siden. Vi har vært innom det før, men hvorfor er det for eksempel et eget team som jobber med terminologi og stedsnavn? Burde ikke (deler av) slike oppgaver naturlig hørt hjemme ved Samisk høgskole, eventuelt i samarbeid med institusjoner i de andre nordiske land? Sametinget må jo uansett bruke eksterne fagfolk til å kvalitetssikre avgjørelsene her.³⁹ Og hører alt som har med læremidler naturlig hjemme som en del av Sametingets arbeid? Kunne ikke deler av de veiledningsoppgavene en i dag utfører for eksempel i forhold til skoler vært ivaretatt av andre? Det kan være at en del slike oppgaver som er løst tilknyttet det som har med politikktutvikling å gjøre, hemmer konsentrasjonen om det som er viktigst for Sametinget å være tydelig på innenfor hovedfeltet språk og opplæring. Går det for eksempel ut over arbeidet med læreplaner som jo helt klart er sentral del av rollen som politikktutvikler?

Uansett mer overordnede synspunkter på forholdet mellom forvaltning og politikk, er det med andre ord også innenfor dagens rammer arbeidsoppgaver Sametinget utfører som det er betimelig å vurdere kritisk uavhengig av spørsmålet om avdelingsinndeling. Og med hensyn til de områdene innenfor språk og opplæring som en vanskelig kan se er typiske sametingsoppgaver i dag, bør en i arbeidet med å finne en bedre organisasjonsform så langt det lar seg gjøre tenke nordiske løsninger.

³⁹ Uansett hvordan det her skulle bli kan det være viktig at en skiller mellom oppgaver etter samelovens språkregler – terminologi – som er formelle vedtak, og rene rådgivende oppgaver som administreres overfor kommuner og andre – stedsnavn. Ren lovforvaltningsmyndighet kan vel strengt tatt ikke delegeres til perifere institusjoner uten at andre større endringer skjer samtidig. Det var jo også derfor språkstyret i utgangspunktet ble oppnevnt for at slikt skulle være reinte faglige beslutninger. Om det er blitt slik og om hele sametingssystemet har tatt inn over seg hva det impliserer, er et åpent spørsmål. Uansett er det slik at det vil være lettere ”å sette ut” rådgivingsoppgaver.

La det være en overgang til diskusjonen om mulig framtidig omorganisering som i tilfelle vil innebære et brudd med selve den hovedmodellen Sametinget nå er organisert etter. Da er det to hovedmodeller og utviklingsretninger som utkrystalliserer seg, der den ene også vil innebære en nokså fundamental politisk reorientering. Det er en mulig framtid som mange av mine informanter har relativt sterke og tydelige meninger om. Den store utfordringen er at forslagene som vi skal se går i helt ulike retninger. Velger du det ene kan du ikke få det andre. Det det gjelder er om Sametinget skal styrke forvaltningsansvaret sitt og bygge ut en egen ytre etat (se 7.1), eller om en tvert om skal gå i motsatt retning og rendyrke politikktutviklingsrollen (se 7.2).

7. De vanskelige spørsmålene – mot mer rendyrkede roller?

7.1 Bør forvaltningsdelen skilles ut i en egen ytre etat?

Måten Sametinget styres på må oppfattes som rimelig, akseptabel og kontrollerbar. Beslutningsprosedyrer må oppfattes som legitime. Sametinget styres i dag etter en (begrenset) parlamentarisk modell noe som gjør at beslutningsprosedyrene skjer etter et flertallsprinsipp. Samtidig utøver Sametinget flere utøvende forvaltningsoppgaver, noe som gjør at faglig kompetanse, forutsigbarhet og rettssikkerhet er viktige beslutningsprinsipper. Vi kan tenke oss at slike oppgaver skulle forbli i sametingssystemet, men at en skilte forvaltningsdelen ut i en egen ytre etat med et langt tydeligere skille mellom forvaltning og politikk.

Et av de arbeidsområdene der jeg har fått omfattende innspill gjelder *Kulturminneforvaltningen*, som jo har mange ansatte. Her er det flere som mener at denne burde vert skilt ut i *en egen avdeling med en sterk faglig ledelse*, fordi dette i praksis er lovregulert og regelstyrt forvaltning, der det som har med politikktutvikling å gjøre har vist seg vanskelig å integrere. Knyttet til dette er også andre og mer radikale forslag, nemlig forslag om å skille *Kulturminnevern* ut i en egen ytre etat eller til og med la fylkeskommunen overta selve forvaltningen (se nedenfor). Dette siste er det flere som har vært innom. Uansett i hvilken retning forslagene her går vil det å følge dem implisere store endringer i Sametingets organisering og arbeidsmåte, der en uansett er enige om behovet for en langt sterkere fagledelse, samtidig som en ønsker å bli kvitt teamorganiseringen som en mener er helt uegnet til denne type arbeid. Enten en går for en ny ytre etat *eller en ny og mer uavhengig forvaltningsavdeling innefor Sametinget*, vil en måtte utvikle nye relasjoner og en ny type

bestillingssystem mellom Sametingets politiske og administrative nivå, men der jo det formelle skillet vil måtte være langt tydeligere om det er snakk om en egen ytre etat.

En organisasjonsmodell der en har en sentraladministrasjon som i hovedsak fungerer som politisk sekretariat for sametingsrådet og en ytre underliggende forvaltningsetat som står for de utøvende forvaltningsoppgavene, vil kunne – i alle fall i teorien - kombinere og ivareta beslutningsprinsippene både knyttet til flertallsstyre og faglig skjønn. Oppretting av en ytre underliggende forvaltningsetat vil kunne innebære en økende vektlegging på faglige vurderinger, synliggjøring og skjønn. For å ivareta politisk styring med de utøvende forvaltningsoppgavene vil det være nødvendig med en sentraladministrasjon som til en viss grad *overlapper* saksfeltet til forvaltningsetaten. Det vil selvsagt koste og en må i tilfelle utrede hva det egentlige behovet for overlapp her er. Her ligger vanskelige kostnad – nytte vurderinger, der en også må ha et langsiktig perspektiv.

Styringen av en eventuell forvaltningsetat vil formelt måtte skje gjennom instruering og etterfølgende kontroll. Instrueringen vil handle om en formell delegering fra sametingsrådet (sentraladministrasjonen) av hva som er forvaltningsetatens oppgaver og hvilken beslutningskompetanse den har. Sametingsrådet vil når som helst kunne trekke tilbake beslutningsmyndighet på enkeltområder om særlige forhold skulle tilsi det, eller gi nærmere og mer spesifikke instruksjoner. Dette må imidlertid skje på en formell og dokumenterbar måte. Instrueringen vil også skje gjennom årlig tildelingsbrev etter vedtatt budsjett i plenum. Både budsjettforslag og tildelingsbrev vil naturlig måtte utformes etter både skriftlige innspill i form av budsjettbehov og etter faste etatsledermøter. I tillegg kan sametingsrådet (sentraladministrasjonen) foreta bestillinger av faglige vurderinger og anbefalinger eller rapporter av ulikt slag som er av betydning for politikkkutforming og prioriteringer. Dette må selvsagt også stå i forhold til de årlige budsjetttrammene for forvaltningsetaten.

Den andre måten å utøve styring av forvaltningsetaten på er gjennom etterfølgende kontroll. Dette vil handle om oppfølging av årsrapporter ved behandling av nye budsjett og tildelingsbrev, og gjennom å være klageinstans på enkeltvedtak fattet i forvaltningsetaten. Kontroll gjennom klagebehandling vil også her ivareta en reell totrinnsbehandling og dermed rettssikkerhetsprinsippet, og det i større grad enn med den ordningen en har i dag. I tillegg medfører det at sametingsrådet har et endelig ansvar for tilskuddsprioriteringer (noe de ikke fullt ut har med ordningen innført fra 2011 med et eget klageorgan).

Forholdet mellom sentraladministrasjonen og forvaltningsetaten vil i stor grad være formell og dokumenterbar hva gjelder instruering og kontroll. For å oppnå en reell ivaretagelse av betydningen av å skille forvaltning og politikk i større grad og ivareta prinsippet om faglig skjønn, er den fysiske strukturen av betydning. En radikal løsning kan da være at hoveddelen og hovedadministrasjonen av forvaltningsetaten legges til Kautokeino og tilsvarende Karasjok for sentraladministrasjonen.⁴⁰ Det vil sikre den nødvendige avstand, men det vil nok samtidig gjøre slutt på en del uformelle strukturer i Sametinget som det ikke er så helt lett å vurdere betydningen av. Det hele vil bli langt mer formalisert. Det en her foreslår er altså en todeling geografisk som vil være av en helt annen karakter enn den todelingen vi har kommentert en har i dag.

De regionale kontorstedene vil også i hovedsak tilhøre forvaltningsetaten. Slik oppgavefordelingen mellom kontorstedene er i dag ligger det i stor grad til rette for dette. I Kautokeino og Varangerbotn er det per i dag riktignok en del ansatte som har sine hovedarbeidsoppgaver som ikke er knyttet til utøvende forvaltningsoppgaver. Dette bør likevel være håndterbart, i alle fall over litt tid.

Skal det være en god dynamikk mellom sentraladministrasjonen og forvaltningsetaten er det nødvendig at sentraladministrasjonen langt på veg besitter faglig overlappende kompetanse på de områdene forvaltningsetaten utøver sine forvaltningsoppgaver. Det vil være avgjørende for at en skal ha gjensidig forståelse for satsinger og vurderinger. Forvaltningsetaten vil ikke være fristilt fra tilknytning til politisk ledelse i sametingsrådet, men er likevel en tydeligere faglig instans som med hensikt er noe avskjernet fra politisk nivå. Forvaltningsetaten vil derfor også lettere enn nå offentlig kunne bidra til ordskiftet om samfunnsutfordringer fra et faglig ståsted. Siden politikk og forvaltning i dag er så sammenfiltret er nemlig det mer enn vanskelig. Sentraladministrasjonen vil i større grad ivareta politiske signaler og prioriteringer også i samhandlingen med forvaltningsetaten. Dette vil bety en langt sterkere formalisering av Sametingets arbeid og være en stor endring i forhold til den mer uformelle kulturen som det i dag fremdeles er mye av i Sametinget. Det store spørsmålet er om sametingssystemet er stort nok og har ressurser nok til denne type grensedragning og formalisering som jo er ment å skape avstand. Svært mange av de som i dag jobber i sametingssystemet ville havne i en

⁴⁰ En mer radikal løsning ville være å legge hovedkontoret for forvaltningsdelen til for eksempel Alta.

eventuell slik avdeling. Et viktig spørsmål er om det i praksis ville sette press på Karasjok som sentrum for samepolitikken i for stor grad.

Sentraladministrasjonen vil i et slikt system i tillegg til de etatsstyrende oppgavene, ha oppgaver knyttet til sametingsrådets arbeid med politikkutvikling og politikoppfølging. Dette knytter seg til alt fra arbeid med sametingsbudsjett, meldinger, samerådssaker, plenumssaker, konsultasjoner av lov og forskriftssaker (der dette ikke er delegert til forvaltningsetaten), samarbeidsavtaler med fylkeskommuner, internasjonalt samarbeid, oppfølging av samiske institusjoner mv. Alle saksområder som ikke knytter seg spesifikt til tilskudds- eller lovforvaltning eller som formelt er delegert forvaltningsetaten, vil ligge til håndtering og oppfølging i sentraladministrasjonen (det vil være behov for en nøye gjennomgang av hvilke oppgaver som legges til forvaltningsetaten).

De saksfelt hvor det per i dag må være en viss grad av overlappig, vil være innenfor kulturminne- og arealforvaltning (planfag), opplæring i barnehage og grunn- og videregående skole (høyere utdanning har Sametinget ikke forvaltningsoppgaver knytte til og er derfor ikke i forvaltningsetaten), samt innefor språk-, kultur- og næringsområdet. I tillegg må sentraladministrasjonen og forvaltningsetaten ha egne drifts- (IKT), oversetting -, personal- og økonomistyringsressurser og egne ressurser med hensyn til kommunikasjon/informasjon. Innenfor de administrative oppgavene vil det kanskje være mulig å finne visse samhandlingsformer som muliggjør en mest mulig effektiv fellesutøvelse av noen oppgaver mellom sentraladministrasjonen og forvaltningsetaten, men i hvilken grad vil være avhengig av hvor strikt og absolutt det institusjonelle skillet skal være.

Det vil nok også være avhengig av om en går for en geografisk todeling eller ikke. Om en ny forvaltningsetats hovedkontor blir lagt til Kautokeino blir utfordringene andre. Mens avstand da er den store utfordringen, er for stor nærhet en hovedutfordring med Karasjok som hovedsete for forvaltningsavdelingen. Dette må i tilfelle uansett organiseres slik at det i minst mulig grad skaper uklare ansvarlinjer. Innenfor de ulike faglige områdene er det jo slik i dag at det for de ansatte allerede i praksis er en viss deling mellom hvem som står for det faktiske utøvende forvaltningsarbeidet og hvem som i hovedsak står for arbeidet med politikkutvikling og – oppfølging. Det vil derfor ikke være snakk om en ”dobling” av kapasiteten, men samlet sett vil det måtte bety en styrkning. *Hvor mye og hva det vil måtte koste er usikkert, men at det vil være snakk om en god del stillinger og kompetanse kan det ikke være tvil om.*

Kontrollfunksjonen må nemlig være reell og ikke bare formell om ikke resultatet skal bli et svekket politisk nivå.

Selv om mange har vanskelig for å konkretisere hvordan en ny slik ytre etat ville se ut og hva det mer konkret ville innebære av endringer, *er det en relativt tung understrøm i organisasjonen som vil gå i denne retning* (der kravet uansett ytre etat eller ikke er et langt tydeligere skille mellom forvaltning og politikk). Flere mener organisasjonen er kommet til et *vendepunkt* der en ikke kan holde på som før og der dyptgripende nye tiltak må tas. Den sammenblandingen av politikk og forvaltning som en i dag har og som en mener gjør at ”alt blir til politikk”, opplever flere som et hinder for en videre dynamisk utvikling av sametingssystemet, samtidig som noen mener at det har vært sterke krefter inne i Sametinget som intendert eller uintentert også vil ha det slik, fordi Sametinget da framstår som politisk viktig(ere).

Vi ser at forslagene her går mye lenger enn det opprinnelige forslaget fra 2005, der en gikk inn for to avdelinger – en serviceavdeling og en forvaltnings- og politikktutviklingsavdeling, der en gjerne kunne opprette team som bare jobbet med det ene eller det andre, men der en ikke så det hensiktsmessig å skille ut forvaltningsoppgavene verken i en egen avdeling internt, eller som en ny ytre etat. De som går i mot en ny ytre etat mener stort sett at argumentene fra 2005 fremdeles holder mål og at det er *for få arbeidsoppgaver* og for lite spesialisert kompetanse for en slik etat. Argumentet er at sametingssystemet ikke vil være tjent med en slik oppdeling og todeling, selv om en kan være enig i at forholdet mellom forvaltning og politikk ikke er bra slik situasjonen er nå. Derfor går de da også inn for et langt klarere skille mellom politikk og forvaltning enn det som lå i forslaget fra 2005, men vil beholde forvaltningsdelen i det indre systemet. Det en er redd for er at det vil skape et ”overformalisert” system som vil skape for stor avstand, der dynamikken i det som en ser på som et nokså lite og oversiktelig system, vil bli borte.

Jeg oppfatter at dette er *en av* de aller viktigste diskusjonene med hensyn til Sametingets fremtidige organisering, der mange alt lenge har gått rundt med idéer om nyorganisering. Jeg er likevel usikker på hva som er den beste løsningen, men heller etter som tiden går og forståelsen av organisasjonen forhåpentligvis øker, mot at en ytre etat ikke vil løse

utfordringene og uansett ville måtte innebære at Sametinget ser for seg betydelig vekst i forvaltningsoppgavene (se også del 8).⁴¹

Det er også mange i organisasjonen som vi skal se som heller ikke støtter en slik utvikling. Uansett ytre etat eller ikke mener jeg likevel et mer tydelig skille mellom politikk og forvaltning, og også en større oppmerksomhet rundt *grensene for politikernes rolle* i sametingssystemet, nå er nødvendig å utvikle. Det ville kunne hindre i alle fall deler av denne nærmest automatiske omformingen av det forvaltningsmessige til det politiske, og det ville kunne gi fagene og profesjonene en tydeligere rolle i organisasjonen. Det siste tror jeg som nevnt forvaltningen på sikt er helt avhengig av.

Om en skulle gå i retning av ytre etat eller direktorat som noen kaller det, kan det se ut som at ringen nærmest er sluttet og en er tilbake til start, altså til situasjonen før de ulike råd ble en integrert del av sametingssystemet. Men slik vil det ikke være. Som vist overfor vil en slik ytre etat måtte være langt mer integrert og styrt fra Sametinget enn hva situasjonen var den gangen en hadde en rådsorganisering underlagt staten, da det er politisk/administrativt nivå som gjennom formelle avtaler og bestillinger legger rammene for hvordan en eventuell ny ytre etat skal bygges opp og hvordan den skal arbeide. Helt lett vet vi jo det ikke nødvendigvis blir å kontrollere slike ytre etater, noe vi har sett mange eksempler på i norsk statsforvaltning etter at den nye forvaltningspolitikken, tungt påvirket av New Public Management, har fått festet seg. Går en i denne retning er det derfor svært viktig å utvikle formelle (og uformelle) ordninger som gjør at forvaltningsetaten eller deler av den, ikke begynner å leve sitt eget liv uavhengig av politisk administrativt nivå. Det gjør ikke akkurat slik kontroll lettere at det i sametingssystemet som nevnt vil være (deler av) forvaltningsoppgavene som politisk nivå har liten umiddelbar interesse i og innflytelse over, fordi Sametinget er noe mer enn et samisk folkevalgt organ.

Det er min vurdering at Sametinget bør utvikle fora som kan diskutere slike spørsmål og det så snart som mulig. Om en eventuelt skulle velge å legge hovedkontoret for en ny ytre etat til Kautokeino (eller Alta), vil det uansett være en så omfattende endring at det må kreves

⁴¹ Det finnes de i organisasjonen som mener at Sametinget alt i dag har mange nok oppgaver og stort nok omfang for en slik organisering og mener at det er ressursituasjonen som er den egentlige utfordringen. En slik modell vil være betydelig mer ressurskrevende.

omfattende utredning.⁴² Det vil ikke være noe som kan gjennomføres over natten. Det er en så stor omstilling at en bør bruke mer tid på prosessen enn en har gjort ved tidligere høve, og det vil også medføre ikke helt ubetydelige økonomiske kostnader.

Dette handler om en mulig reorganisering av en helt annen dybde enn den som ble gjennomført høsten 2010 og også av en helt annen betydning enn det som ble resultatet av omorganiseringen i 2005. Bare den store endringen i 2001, da de eksterne rådene ble en del av sametingets organisering, ville kunne konkurrere i betydning. Som nevnt er det bare på overflaten en slik ny organisering vil minne om det som var før den store endringen i 2001, fordi Sametingets politiske og administrative avdeling i Karasjok ville være de som delegerer oppgaver og makt til en ny ytre forvaltningsetat, og vil også sitte med viktige kontrollfunksjoner. Det ville altså ikke bety at sentrum for den nye samepolitikken nødvendigvis ble svekket om vi snakker om innflytelse og ikke bare ser på antallet ansatte. Konsekvensene av en slik organisasjonsmodell over tid er det selvsagt vanskelig å si noe sikkert om, der det knapt vil være noen lett oppgave å snu utviklingen om en først går i denne retningen. Det er også viktig å være tydelig på at det politiske/folkevalgte nivå er mer sårbart enn det forvaltningsmessige som jo ikke blir borte over natten om det politiske skulle forfalle.

Det vi har diskutert ovenfor handler om klarere linjer i forholdet mellom politikkutvikling og forvaltning og spørsmålet om større autonomi (formell som reell) til forvaltningsdelen, og dermed også økt fagstyre. Vi har sett at det er ulike synspunkt i organisasjonen på hvor langt en bør gå og det er også mange som ikke har tenkt så nøye gjennom dette og som først og fremst tenker omorganisering og effektivisering innenfor den hovedmodellen som er nå.

Mange av de som ser for seg en ny ytre etat underbygger dette synet gjennom en forventning om at Sametingets forvaltningsoppgaver bare vil øke i årene som kommer, enten fordi staten presser en til å ta på seg nye oppgaver, eller at en selv finner nye felt der en mener det er politisk viktig at en ivaretar en slik funksjon. Det er to store slike forvaltningsoppgaver som diskusjonen nå helt konkret dreier seg om, en mulig overtakelse av de statlige videregående skolene i Kautokeino og Karasjok (staten ser ikke ut til å ha noe i mot det) og overtakelse av

⁴² Noen mener at å sette ned et slikt utvalg i praksis betyr at ingen ting vil skje. En argumenterer for at det ikke trenger være verre å flytte ting inn enn det er å flytte ting ut, så lenge det er den samme politiske ledelsen som alltid er ansvarlig. En ønsker å ta en prinsippavgjørelse, og så utrede nærmere hva, hvordan og når. Selv mener jeg derimot at det er langt vanskeligere å flytte ting inn igjen når de først er blitt flyttet ut.

reindriftsforvaltningen i en eller annen form. Det som er helt sikkert er at en eventuell overtakelse av bare en av disse store arbeidsoppgavene, ville bety at spørsmålet om en ytre etat ville komme ”up front” øyeblikkelig. Det er vanskelig å se for seg at det er mulig å ivareta oppgaver av en slik størrelsesorden og med et slikt innhold innenfor den hovedmodellen en har i dag. Men det betyr selvsagt ikke at alle andre forvaltningsoppgaver nødvendigvis måtte legges til en egen ytre etat.

I det politiske miljø opplever jeg at det er i viktige deler av NSR (men i NSR finner en også helt andre vurderinger) en finner det sterkeste ønsket om en videre vekst i forvaltningsansvaret, der en ser det som naturlig å overta både de videregående skolene og reindriften. Verken i det politiske miljøet ellers eller i forvaltningen møtte jeg sterke krav om dette. Ser vi bort fra visse sentrale personer i NSR, er det et overveldende flertall av alle de jeg har møtt som er mer enn skeptiske til å ta inn de videregående skolene. Jeg kan selv vanskelig se hva Sametinget skulle tjene på å ta på seg en slik svært omfattende og komplisert forvaltningsoppgave, da jo det meste av utdanning av samer ellers ville være utenfor sametingssystemet.

Kanskje Sametinget her uansett skulle arbeide med å utvikle et tydelig skille mellom forvaltningsoppgaver som er rene tjenesteytende velferdsoppgaver og forvaltningsoppgaver som går på styring av samiske kjerneinteresser som areal, ressurser, språk og opplæring, samt kultur- og næringsutvikling (tilskudd). Velferdstjenester bør da ligge fast i kommuner og fylker (skole, barnehage, helse, eldre, trygd mv., se også del 8). Dette ville i seg selv være en svært viktig beslutning med store konsekvenser for framtidig organisering. I løpet av den tiden jeg har arbeidet med dette prosjektet har jeg blitt en stadig sterkere tilhenger av et slikt skille.

Med reindriften stiller det seg annerledes. Det er den eneste kulturspesifikke samiske næringen, og i den grad andre næringer er typisk samiske, er oftest reindriften en viktig forutsetning for deres eksistens. Jeg opplever at det finnes både sterke tilhengere av en overtakelse, men også mange som er tilbakeholdne fordi familiebasert samisk intern konflikt ”ville komme enda tydeligere og vanskeligere rett inn i huset” som en sa det. Det vil føre til krevende beslutnings – og habilitetsutfordringer, så krevende at flere som egentlig prinsipielt er tilhengere av en slik overtagelse, er usikker på om Sametinget er skikket til det.

Det vi her ser tydeliggjort er at Sametinget ikke er et så stort system (storskalasystem) som mange gjerne ønsker å tro og som en har valgt organisasjonsform etter, og at visse typer konflikter vil være svært vanskelig å gripe inn i uten at de kan komme til å ødelegge langt mer enn hva en vil tjene på å overta. Jeg tror likevel det er rett å si at et overveldende flertall av de jeg har snakket med finner det mer enn problematisk at Sametinget spiller en så avgrenset rolle i reindriftsspørsmål som de gjør i dag, forvaltningsansvar eller ikke, og ser det som naturlig at Sametinget spiller en langt mer sentral rolle i reindrifftsforhandlingene med staten enn i dag. Om Sametinget skal gå i retning av en videre styrking av sitt forvaltningsansvar eller om en tvert i mot skulle satse på politikktutviklingsrollen (se 7.2), er det min vurdering at det er helt avgjørende for Sametingets legitimitet på lengre sikt at en spiller en sentral rolle i reindriftssaker, forvaltningsansvar eller ikke.

Jeg går ikke dypt inn i spørsmålet om skole og reindrift her, men bruker eksemplene som lyskastere for vanskelige valg, der et valg i denne retning uansett ville bety at Sametinget måtte endre hele eller deler av forvaltningsmodellen på grunnleggende vis og trolig bli tvunget til, enten en ønsker det eller ikke, å bygge en form for ytre etat i alle fall innenfor det nye feltet en overtar ansvaret for. Men mange av de som ønsker økt innflytelse over reindriften ønsker ikke nødvendigvis økt forvaltning av reindriften i Sametingets navn.

La oss se litt nærmere på hvordan det kan ha seg. Da er vi kommet til spørsmålet om Sametinget heller enn å bygge en egen gjerne ekspanderende ytre etat skal overlate forvaltningen til andre og selv konsentrere seg om å utvikle og dyrke den politiske rollen. Det vil i så tilfelle være snakk om en betydelig politisk reorientering. At det er et vanskelig valg kommer ikke minst av at om en velger å bygge ut en ytre etat, vil en i stor grad ha bundet seg selv til masten for lang tid framover og en rendyrking av politikktutviklerrollen vil da bli umulig i alle fall på relativt kort sikt. Samtidig er det slik at om en velger å gå i retning av politikktutviklingsrollen vil det ikke være mulig å revitalisere forvaltningsdelen over natten om det skulle vise seg å ikke fungere som tenkt.

7.2 Er det å satse på politikktutvikling framtiden?

La oss starte med å gjenta noe vi har vært innom tidligere. Selv om vi skulle se en betydelig økning i Sametingets forvaltningsansvar i årene som kommer, vil det fremdels være av avgrenset betydning i de fleste samers daglige liv. Dette er en etter min vurdering svært viktig bakgrunnsfaktor når vi skal vurdere betydningen av Sametingets forvaltningsansvar. Økt

forvaltningsansvar har, ikke minst av NSR, vært sett på som det som skulle tydeliggjøre Sametingets makt og legitimitet, det som skulle *gjøre Sametinget til en sentral mellomliggende institusjon mellom den enkelte same og storsamfunnet*. Spørsmålet om Sametingets forvaltningsansvar går til kjernen i hva samepolitikken og den nye samiske offentligheten skal være og handler om i hvilken grad Sametinget som samenes egen institusjon (som jo også er den norske stats institusjon) skal bestemme over samers liv og iverksette samepolitikken. Da ville den enkelte same måtte forholde seg til Sametinget fordi det ville spille slik en stadig viktigere rolle i ens daglige liv.

I hvor stor grad en slik utvikling i praksis – om den ble langt mer omfattende enn i dag – hadde vendt den enkelte same bort fra det norske og mot det samiske, skal vi ikke her gå dypt inn i. Men vi vil nevne at konsekvensen i praksis kan bli det stikk motsette, at stadig flere forlot det samiske fordi det er grenser for hvor langt en ville være med på ferden. Jeg kan ikke gå grundig inn på denne viktige diskusjonen her⁴³, men bare poengtere at det er to forhold som kanskje er sammenfiltret, men likevel er to ulike strømmer som har pekt i retning av økt forvaltningsansvar. Det ene er den politiske som springer ut av ideen og samisk selvbestemmelse gjennom økt forvaltningsansvar. Skal en styre selv må en jo oppleve å ha noe å styre over, og forvaltningsansvar har blitt sett på som akkurat det, altså i noen grad bort fra ”det norske” og inn i det nye samiske. Politikktutviklingsmodellen derimot kan sies å springe ut av en annen forståelsesform; en skal ikke ”bort fra det norske”, men ”inn i de norske” og omforme de norske institusjoner som er særlig viktige for det samiske. I praksis er det selvsagt mange som her ser for seg ulike kombinasjoner av de to.

Men her er selvsagt også andre mer organisatoriske prosesser i sving. For vel er Sametinget på mange måter en unik organisasjon, men en skulle likevel tro at vanlige organisasjonsmekanismer også virker her. Et nærmest universelt kjennetegn som omtrent enhver organisasjonsteori understreker, er organisasjoners opplevelse av behov for vekst, der manglende vekst rett ofte fører til desillusjonisme og manglende dynamikk. Det er selve den organisatoriske vekst som tydeliggjør behovet for ens eksistens. Idéen om økt forvaltningsansvar kan være en slik institusjonell forklaring som springer ut at Sametingets egedynamikk.

⁴³ En studie som aktualiserer utfordringer her, er Per Selle og Kristin Strømsnes artikkel *Sami Citizenship: Marginalization or integration?* (Acta Borealia nr. 1, 2010).

Jeg har tidligere nevnt at det virker som om den politiske forskjellen mellom hovedfløyene i samepolitikken er blitt mindre og at det mer overordnede prosjektet er blitt mer uklart. Om vi ser til tilsvarende bevegelser ellers, er det ikke overraskende at noe av dynamikken og den ideologiske kraften blir svekket over tid. Da blir jo som nevnt organisasjonsspørsmålene – hvordan en organiserer seg – desto viktigere for hva en kan oppnå. I hvor stor grad det er slik og hva det kommer av kan det være ulike meninger om, men det kan nok være at noen av de synspunkter jeg har rundt organisasjonsspørsmålene og forslagene mine til omorganisering springer ut av det jeg oppfatter som slike mer overordnede forskyvninger i tenkemåte i samepolitikken i kombinasjon med erfaringsbasert kunnskap om Sametingets virke så langt; altså det synet som sier at Sametingets forvaltningsansvar ikke har oppfylt alle de forventningene det var stilt til det, selv om selvsagt mye av det som er blitt gjort har vært svært viktig for mange samer. Den integrerte modellen som vokser fram med organisasjonsendringene i 2001 viser seg å ha klare begrensninger, og et tydeligere skille mellom forvaltning og politikk tror mange vil styrke legitimiteten til Sametinget både blant samer og ellers.⁴⁴ Interessant nok er det likevel lite som tyder på at Sametingets gjennomslag på 2000-tallet er nært tilknyttet det som er Sametingets forvaltningsansvar i dag. Det er mer rendyrkede politiske prosesser vi her har sett og i dette faktum ligger det mangt som trenger gjennomtenkning.

Jeg møter i store deler av det politiske nivå og hos mange sentrale personer i administrasjon og forvaltning det syn at det slett ikke er sikkert at Sametinget bør øke sitt forvaltningsansvar. Snarere tvert i mot, det er mange som nærmest sier at i stedet for å bygge en ytre etat bør en la forvaltningen av samepolitikken gjennomføres av eldre og eventuelt nystiftede institusjoner helt (eller delvis) på utsiden av sametingssystemet (jamfør tidligere nevnte synspunkter omkring kulturminnevern). I praksis vil det oftest si gjennom norske organisasjoner og institusjoner (og i noen grad nordiske). Altså: En bygger ikke en egen ytre etat, men jobber gjennom og øker sin innflytelse gjennom de institusjonene som alt er der. *Sametinget styrker sin formelle og reelle posisjon i styringssystemet med hensyn til å utvikle en moderne samepolitikk som en så arbeider for å få iverksatt gjennom eksisterende institusjoner på utsiden av selve sametingssystemet, det være seg reindriftsforvaltning, skole, velferdsstatsinstitusjoner eller hva det måtte være.* I et slikt system vil selvsagt Sametinget

⁴⁴ Noen synes jo dette er en litt for hard og urettferdig ”dom”. Situasjonen er tross alt betydelig annerledes i dag enn for 10-15 år siden, også på opplæringsfeltet.

også kunne ha omfattende kontrollfunksjoner og være klageorgan.⁴⁵ Vi snakker med andre ord om svært krevende oppgaver.

Dette forslaget går med andre ord i stikk motsatt retning av å bygge ut en egen ytre etat. Nå er det politikkutvikling og sikring av at denne politikken blir iverksatt av andre institusjoner det handler om (å ”slå seg” inn i storsamfunnet). Det er snakk om slike institusjoner som den enkelte same gjerne også ellers er i kontakt med (inkludert velferdsstatsinstitusjonene), som da vil bli en svært viktig del av Sametingets arbeid. En vil måtte møte og arbeide via kommuner og fylkeskommuner (og andre offentlige og halvoffentlige organ) på måter som så langt har stått en relativt fjernt. I praksis vil en slik modell også bety en relativ styrking av Karasjoks posisjon i sametingssystemet, fordi det er her mye av politikkutviklingen ville komme til å foregå. Å gå i denne retning ville bety at en bryter med synspunktene i den interessante diskusjonen rundt det opprinnelige forslaget til organisering i 2005, idéen om at det gir en positiv synergi at politikkutvikling og forvaltning er ”blandet sammen”. Som vi har vært innom er det i dag mange i sametingssystemet som mener at denne synergien slett ikke er der og at det har gått ut over både forvaltning og politikkutvikling, der det kanskje særlig er politikkutviklingsrollen som det har blitt alt for lite tid til og fokus rundt.

Idéen om at forvaltning og politikk er to sider av samme sak og gjensidig avhengige av hverandre, har med andre ord mistet kraft. Det kan være mange grunner til dette, men jeg vil påpeke to hovedgrunner, den ene administrativ, denne andre politisk. For det første har det nok gått opp for stadig flere at det ikke er enkelt for en institusjon som Sametinget å ivareta svært store forvaltningsoppgaver. Om en beveger seg fra begrenset næringsstøtte og noe lovforvaltning til drift av store institusjoner, vil en plutselig bli til noe annet enn det en har vært. En vil måtte tenke og handle byråkratisk på en helt annen måte enn før, der mye av dette arbeidet knapt ville handle om å styrke samisk selvbestemmelse og gjennomslag i det norske samfunnet.

Videre er det som tidligere nevnt slik at selv om en som institusjon har viktige forvaltningsoppgaver, møter en bare den enkelte same på avgrensede arenaer som

⁴⁵ Dette er det noen som mener i praksis ikke vil være mulig. En mener det er urealistisk å tro at Sametinget kan bli klageorgan til kommuner eller fylkeskommuners forvaltningsutøvelse. Dette er selvsagt en svært viktig utfordring, men vil nok også være avhengig av hvor lovregulert ulike områder skulle bli.

forvaltningsutøver. En hovedkritikk av sametingssystemet – og slike synspunkt finner en jo både på huset og i samfunnet utenfor – går akkurat på dette: Sametinget har ikke vært i stand til å møte det samiske sivilsamfunn på en god og omfattende nok måte (jamfør idéen om Sametinget som en intern ”ghetto”) og at en derfor sliter med betydelige legitimitetsproblemer som følge av dette også i deler av den samiske befolkningen. Dette resulterer rett som det er i at en også for skylden for forhold der en er helt uskyldig; altså at en blir sydebukk for enhver frustrasjon i det samiske samfunn. Mye av Sametingets arbeid har hatt fokus på å utvikle relasjonen til sentrale myndigheter, der rettighetsorienteringen har stått sterkt. Opplever en det slik – og er det mer enn et snev av sannhet i en slik beskrivelse – er det ikke merkelig at idéen om å iverksette samepolitikken gjennom andre institusjoner blir en høyst relevant løsning, der en selv ønsker å framstå som den sentrale politikktutvikleren.

Et svært viktig forhold knyttet til dette vil være at *Sametinget da også ville kunne gjøre seg synlig og viktig på områder som angår de fleste samer* (og andre) og kanskje til og med framstå som et relevant maktorgan i en langt bredere sammenheng enn i dag. Det ville øke Sametingets betydning og relevans og ville kunne øke dets legitimitet i den samiske befolkningen. Samtidig ville en ikke komme opp i de samme legitimitetsproblemer som en utvidet forvaltningsrolle etter hvert vil støte på: Hvem er de samene en forvalter på vegne av – de i Sametingets valgmannstall, eller en større og mer diffus befolkningsstørrelse som jo ikke er spurt om de ser seg tjent med Sametingets forvaltningsrolle. Dette handler med andre ord om hva som er grensene for en samisk forvaltningsmodell. En mer rendyrket politikktutviklingsrolle ville med andre ord også kunne utvide hvem Sametingets arbeid blir relevant for, der den enkelte selv i større grad kunne avgjøre om ho eller han ville være del av det samepolitiske feltet eller ikke. Dette er den største fordel en kan se om en dyrker politikktutviklerrollen og fikk et slikt system til å fungere.

Jeg har også møtt synspunkter som går i denne retningen fra ansatte som ser mer enn tydelige begrensninger ved den sterke rettighetsorienteringen som har styrt mye av samepolitikken de siste årene. De ser en manglende konkretisering og implementering og mener dermed at dette er med på å øke avstanden mellom Sametinget og det samiske sivilsamfunn. Her må det tas grep, selv om det er de som mener at en mangler verktøy for det slik situasjonen er i dag.

Om Sametinget skal gå i retning av en mer ensidig satsning på politikktutvikling, er det en svært stor omforming, men jeg tror at diskusjonen om det vil komme opp relativt snart helt

uavhengig av denne rapporten. *Så pass sterke er understrømningene i organisasjonen.* Selv er jeg mer enn usikker på hva det ville innebære på sikt å gå i denne retning. Det impliserer så mye som en i dag ikke kan ha oversikt og kontroll over, der vi må gjenta at den politiske delen av sametingssystemet er mer sårbar enn forvaltningsdelen. Jeg kan se at dette kan være en måte å møte det samiske sivilsamfunn, som er lite organisatorisk omfattende og differensiert, og den enkelte same på i det daglige. Det er noe Sametinget bare i begrenset grad har fått til så langt.

Jeg er også overbevist om at det er noe i alle de innspillene som jeg har fått som vektlegger at et positivt samspill mellom forvaltning og politikktutvikling i dag ikke er der, og at det er en hovedutfordring for Sametinget å ta grep her. Problemet og utfordringen slik jeg ser det er følgende: Selv om det kanskje ikke er en synergi lenger i forholdet mellom forvaltning og politikktutvikling så betyr ikke det at det er umulig å ta politiske grep innenfor dagens hovedmodell som snur denne utviklingen. Kanskje er samepolitikken, ikke minst siden det er snakk om et så pass lite system, over tid helt avhengig av en slik positiv synergi og at å gå inn i dette bør være en hovedutfordring for en eventuell ny ”overordnet” strategiavdeling?

Om det skulle være slik, tappes det samiske prosjekt for energi om en går i retning av å rendyrke politikktutviklingsrollen. Det kan med andre ord vise seg å få store og uante konsekvenser for videre politikktutvikling, selv om vi det siste tiåret har sett store politiske gjennomslag som ikke er nært forbunden med Sametingets egen forvaltningspraksis. Det ville ikke bare være enkelt for Sametinget å ”hente inn igjen” om en ser at det bærer galt av sted. Institusjoner å forvalte vil være borte og nyorganisering over natten en umulighet, da andre institusjoner vil være på banen som har institusjonalisert det samiske. *Jeg foreslår at Sametinget setter ned et utvalg som vurderer både ytre etat – og politikktutviklingsrollen samlet*, et utvalg som får noe tid på seg, fordi dette er helt avgjørende strategiske utfordringer for Sametinget i årene som kommer. Et slikt utvalg bør trolig også bestå av eksterne representanter. Det er naturlig for et slikt utvalg å se ytre etat og politikktutviklerrollen i sammenheng, ikke minst siden valget av det ene utelukker det andre. Det er store mulige valg det her er snakk om og valgene er selvsagt også politiske i karakter. Det handler om hvor samepolitikken skal gå og hvordan man forholder seg til og jobber gjennom det vi kan kalle ikke-samiske institusjoner i samfunnet vårt.

Selv har jeg som vi nå skal se kommet til at det i dag verken er en god ide å bygge ut en egen ytre etat eller å utelukkende satse på politikktutviklerrollen. Men det betyr ikke at alt er om lag som det bør og at det bare er avgrensede organisatoriske grep som bør tas.

8. Veien videre

Når en leser denne rapporten vil kanskje noen sitte igjen med det inntrykket at Sametinget er dårlig organisert og får lite til sammenlignet med alle andre. Men jeg har ikke sammenlignet Sametinget med andre institusjoner, men med Sametinget selv. Utgangspunktet er den vanskelige oppgaven institusjonen er tiltenkt å ha i skjæringsflaten mellom statlig hørings- og forvaltningsorgan og samisk folkevalgt organ. For Sametinget er det relativt irrelevant om det skulle stå langt verre til i en rekke andre institusjoner, selv om det kan være til en viss mental hjelp i tunge stunder. Det kan godt være at Sametinget ville klare seg bra i slike sammenlikninger. Sametinget er en profesjonell organisasjon med mange svært dyktige medarbeidere, medarbeidere som også finner seg godt til rette i organisasjonen. Sametinget har dessuten fått til svært mye i løpet av relativt kort tid, innenfor noen felt imponerende mye. Men det betyr ikke at en nødvendigvis løser oppdraget sitt på en framtidsrettet nok og effektiv nok måte. Og nettopp hvordan man løser dette oppdraget er selve utgangspunkt for denne rapporten.

Jeg har konsentrert meg om organisatoriske, men også i noen grad om ideologiske forskyvninger jeg ser over tid og som i dag kan eller bør få konsekvenser for framtidig organisering. Jeg har hatt flere siktemål med arbeidet. For det første har det vært viktig å få fram stemningen og synspunktene blant de ansatte. Hvilke synspunkter går en rundt med og i hvilken retning ser en at Sametinget helst bør utvikle seg. Jeg har etter beste evne prøvd å vurdere alle de synspunkter jeg her har møtt på for så koble dem til mine egne erfaringer og vurderinger om hvilke utfordringer sametingssystemet står overfor.

Når jeg her har vurdert organisasjonsform og arbeidsmåte har jeg vært på jakt etter systemer og strukturer som ikke ser ut til å fungere optimalt og som det kan gjøres noe med. Noe kan gjøres på kort sikt innefor den hovedmodellen for organisering som er nå, mens de store spørsmålene omkring ytre etat, eller en mer rendyrkning av politikktutviklingsrollen, vil kreve grundige utredninger før en eventuelt kan ta slike valg. Slike valg er dessuten noe langt mer

enn et forsøk på å effektivisere arbeidet. Det handler om politikk, om veien videre for samepolitikken. For begge modellene er hovedfaren slik jeg ser det muligheten for politisk ”forfall”. En sterk ytre etat kan bli så sterk at politisk nivå ikke klarer å holde i tøylene både av politiske og ressursmessige grunner, men bare blir med på lasset. Satser en på politikkutvikling med iverksetting gjennom andre institusjoner, er hovedfaren at sametingsarbeidet blir for internt og at den politiske kraften gradvis blir svekket av at forvaltningsansvaret er borte. Her er det viktig å ikke glemme at samisk forvaltning ikke vil bli borte om Sametinget som samisk folkevalgt politisk organ skulle bli svært svekket eller forsvinne.

Sametinget er en kompleks organisasjon i krysningsfeltet mellom statlig forvaltningsorgan og samisk folkevalgt organ. Dette, i kombinasjon med nærmest ubegrensede mulige oppgaver og stramme budsjett, gjør at strategiarbeidet og tenkning om egen rolle blir særlig sentralt og utfordrende, der det stadig er vanskelige valg som må tas. Når det ellers gjelder spørsmålet om hovedretning for framtidig organisering har jeg vel i grunnen drøftet tre hovedvalg:

- A) *Integrert avdelingsstruktur* slik det var i 2001-05, men hvor en må gå grundig gjennom den faglige fordelingen, der den avdelingsstrukturen som er nå ikke bør forsette. Dette kan fungere, men kombinert med rådsmedlemmenes nye avdelingsansvar blir det et åpent spørsmål hva som skal være direktørens rolle (se nedenfor). I et slikt system er det også utfordrende å implementere en ”overavdeling”. Når det gjelder klageordning og endelig politisk ansvar er det noe diffust og uforløst med den ordningen en har i dag. Innenfor denne hovedmodellen kan en tenke seg ulike former for avdelingsstruktur med eller uten underavdelinger, der også forholdet mellom forvaltning og politikk kan organiseres på ulike måter. En kan også se for seg at en bygger ut en egen forvaltningsavdeling/-etat innenfor det indre Sameting, med en viss avstand til det politiske og administrative miljø, men der en beholder avdelingen internt på huset og ønsker å skape synergi mellom politikk og forvaltning.
- B) *Sentraladministrasjon med ytre etat*. Kanskje er det denne som i sterkeste grad ivaretar rettsikkerhet (klage), faglighet og mulighet for politisk fokus. Jeg ser ikke at en slik nyorganisering trenger å frata evnen til politikkutvikling på kort sikt, eller trenger å svekke den politiske kontrollen, men det kan likevel fort bli en realitet om en ikke er særlig oppmerksom. En kan i alle fall formelt ha den kontrollen og det ansvaret en vil ha. Men hva, hvordan og når må klargjøres og planlegges grundig og godt.

C) *En reindyrket politikutviklingsrolle uten forvaltningsoppgaver.* Her er det store spørsmålet i hvilken grad Sametinget vil kunne ha en kontrolloppgave overfor statlige eller kommunale myndigheter. Noe synergi mellom politikk og forvaltning har det vel dessuten vært – det er de som hevder at det er laget mer politikk de siste 7 årene enn de foregående 13 til sammen. Dette er en modell mange tenker seg både innefor politisk og administrativt nivå, men er den urealistisk og kan den i praksis ende som et stort steg tilbake?

Innefor alle disse hovedvalgene er det dimensjoner som går igjen og som Sametinget må forholde seg til uansett organisasjonsform. Det gjelder for eksempel avdelingsstruktur og spørsmålet om antall, innhold og eventuelt underavdelinger, det gjelder om en fortsatt skal satse på teamorganisering og om ledelsesstrukturen er som den bør være.

Her er også andre viktige dimensjoner vi har vært innom uansett hvor en plasserer seg i diskusjonen om de tre hovedvalgene nevnt ovenfor. Det ene gjelder geografi og *geografisk struktur* som alltid er en stor utfordring ved politisk og forvaltningsmessig organisering. Slik er det så absolutt også når det gjelder sametingssystemet med den historiske bakgrunn og kulturelle og språklige variasjon vi her finner. Det handler blant annet om hvordan en organisatorisk skal forholde seg til den to-delingen mellom Karasjok og Kautokeino som vi har understreket er en utfordring, det handler om rollen til det lule- og sørsamiske, men det handler også om hvordan Sametinget institusjonelt skal forholde seg til samer som er bosatt i større byer og om en eventuelt bør *bygge opp stedlige kontor i noen av de (stor)byene* der vi finner mange samer.

Idéer om organisering er jo noe som modnes over tid. Det har skjedd i dette tilfelle og jeg har i dag synspunkter på Sametingets framtidige organisering som kanskje ikke kommer tydelig nok fram i selve teksten foran (men det er der). Det gjelder særlig to forhold. Det første springer ut av den i starten veldig løse idéen om en avdeling for NEI. Den var opprinnelig ment som en katalysator på de vanskelige utfordringene Sametinget står overfor med hensyn til de nærmest uendelige arbeidsoppgavene en kan kaste seg over. Hvordan best prioritere? Gradvis vokste så idéen om en *egen strategiavdeling* (Avdeling for strategi og samfunnskontakt) fram, en avdeling som kunne være med på å kople sammen rettighetsarbeidet på en langt bedre måte enn i dag, der materielle og kulturelle/språklige

rettigheter blir sett i sammenheng og der en finner institusjonelle løsninger som gjør at kultur og språk blir helt sentrale dimensjoner i den organisatoriske bevissthet.

Når jeg så vurderer Sametingets struktur i dag, ser jeg fort at dette knapt vil fungere om dette ble til en avdeling som alle andre, altså en sideordnet avdeling. Går en for en slik modell bør det ikke være en avdeling sidestilt med de andre avdelingene, men en ”overavdeling” med sametingsdirektøren – viss rolle i dagens modell er diffus – som naturlig leder. Det vil bety en langt tydeligere bevissthet i organisasjonen på hva Sametinget bør og ikke bør gjøre til en hver tid. Dette er en avdeling som kan bygges ut innefor dagens hovedmodell, men da som en ”overavdeling” der mye av strategiarbeidet og politikktvklingsarbeidet foregår, og der det blir særs viktig å utvikle gode kommunikasjonslinjer til de andre avdelingene. Det er dessuten en avdeling det så absolutt kan være behov for uansett om en skulle bygge ut en egen ytre etat eller vektlegge en renere politikktviklerrolle. Jeg tror dessuten at om en går i denne retning – og det håper jeg Sametinget gjør – så vil denne avdelingen måtte overta så mange oppgaver som ellers naturlig ville høre inn under Kommunikasjonsavdelingen, at denne måtte bli nedlagt som egen avdeling.

Jo mer inntrykkene fra arbeidet mitt har sunket inn jo mer framstår en slik avdeling som noe som i alle fall til en viss grad vil kunne ryddet opp i en del av de uheldige utviklingstrekkene jeg har kommentert. Jeg tror nemlig ikke at å styrke ledergruppemøtene er nok til å få strategiarbeidet der det burde være med utgangspunkt i de store utfordringene rundt rettigheter, språk og kultur jeg har lagt vekt på. En slik organisering kunne – i alle fall ideelt sett – føre til et nødvendig brudd i organisasjonstenkning, eller nyorientering om en vil.

I et slikt system ville også Sametingsdirektøren fått et mye mer tydelig og konkret mandat enn i dag, der rollen rett og slett er diffus både i forhold til politisk nivå og i forhold til avdelingsdirektører og ledelse ellers. Dette ville jo også vært en avdeling som måtte jobbe nært det politiske nivå og særlig sametingsrådet. Selvsagt vil det kreves arbeid med å avklare relasjonene mellom en slik overavdeling og de andre avdelingene, men jeg tror ikke det trenger skape uoverstigelige kommunikasjonsproblem og sametingssystemets administrasjon/forvaltningsdel ville fått et mye tydeligere sentrum som mye annet måtte rotere rundt. Mye av det vi kan kalle politikktvklingsarbeidet ville da foregå i denne avdelingen, selv om en selvsagt ikke skal være fri for slikt arbeid i de vanlige avdelingene. En velfungerende slik avdeling ville med andre ord kunne løse noen av de uforløste utfordringene

i forholdet mellom politikk og forvaltning som vi har vært innom og som i dag gjennomsyrrer hele sametingssystemet. Skillet ville – slik jo svært mange vil ha det – bli tydeligere og de vanlige avdelingene ville i større grad framstå som forvaltningsavdelinger, gjerne ledet av egne fagdirektører.

Å bygge opp en slik avdeling vil gjøre at en måtte utvikle grenseoppgangen mellom politisk nivå og administrasjon/forvaltning på nytt, ikke minst siden en slik avdeling ville styrke det administrative systemet i Sametinget relativt sett. Det vil også kunne være en del av svaret på behovet for en grenseoppgang mellom politisk nivå og forvaltning, der det i dag kan være at idéen om parlamentarisme (som ikke er en reell parlamentarisme) har gått for langt og ikke helt er i pakt med hvilken type institusjon Sametinget er. Selv om selvsagt en slik omorganisering også vil ha politiske implikasjoner (særlig å finne fram til grensene for politisk nivå's beslutningslegitimitet), oppfatter jeg likevel opprettelsen av en slik ”overavdeling” mest som et spørsmål om å effektivisere selve organisasjonen innefor dagens hovedmodell for organisering.

Det andre viktige området der jeg i arbeidet med å konkludere ønsker å gå noe lenger enn hva som gjerne kan leses ut av selve teksten foran, gjelder spørsmålet om hva Sametinget, om noe, skal forvalte. Her kommer nok også en annen type skjønn inn enn i diskusjonen ovenfor, fordi dette handler om selve retningen til det samiske politiske prosjekt. Vi har vært inne på at det er et problem for Sametinget at en spiller en så pass begrenset rolle når det gjelder reindriften, men vi har også sagt at det er andre måter å ha innflytelse på enn gjennom forvaltning. Jeg mener Sametinget her må arbeide hardt for en ny rolle med hensyn til reindriften, men jeg er usikker på om å overta selve forvaltningsansvaret er noe god løsning.

Jeg har i prosessen kommet til å mene at Sametinget tydeligere kan og bør gå opp et prinsipielt skille mellom tjenesteytende forvaltningsoppgaver som Sametinget ikke utøver (f. eks skole og velferdsstatens institusjoner mer allment) og overordnet styrings- og forvaltningsutøvelse på kjerneområder som areal, ressurser, språk, opplæring, kultur- og næringsutvikling (tilskudd). Gjennomgår en dette og kommer fram til (en viss) enighet, vil faktisk mye være tjent med hensyn til den utfordringen en alltid må står overfor: At i prinsippet kan nærmest alt være sametingsaktuelt. I en mening vil jo ”alt” fortsatt kunne være aktuelt, men ikke som forvaltningsansvar. En vil kunne få retning på prioriteringene og vite hvor en i alle fall skal holde seg unna.

Det vi har sagt ovenfor har selvsagt relevans for diskusjonen om ytre etat. Holder en seg unna styringa av store samfunnsinstitusjoner er det ikke sikkert det er det samme behovet for den ytre etat som mange i dag tenker seg. Kanskje er da systemet for lite til å bygge ut denne form for formalisert avstand mellom politikk og forvaltning, selv om det også er de i organisasjonene som mener oppgavene alt nå er store nok for et slikt skille. Her er dessuten et utfordrende spørsmål hvor en eventuell slik forvaltningsavdeling bør ligge.

Min samlede vurdering er at Sametinget i dagens situasjon ikke har behov for å bygge ut en egen ytre etat. Det kan likevel være at en skal bygge ut en egen forvaltningsavdeling internt i Karasjok, men hvordan dette vil bli vil være avhengig av om en bygger ut en ny ”overavdeling” og hva en bestemmer seg for at denne skal gjøre. Det kan som nevnt være at det er i denne avdelingen svært mye av politikktutviklingsrollen bør foregå, mens de andre avdelingene ville blir mer rendyrkede forvaltningsavdelinger.

Men denne diskusjonen er også nært knyttet diskusjonene om Sametinget skal gå i retning av å bli et politikktutviklingsorgan. For går en opp et slikt skille mellom hvilke type oppgaver en bør forvalte og hvilke en ikke bør forvalte, så impliserer det at denne modellen blir lagt på is.

Kort summert er da hovedkonklusjonene mine:

1. Sametinget bygger ut en ny ”overavdeling” for strategi og samfunnskontakt, der sametingsdirektøren er leder, en avdeling som arbeider nært med sametingsrådet og politisk nivå mer allment. Det vil i så fall innebære at kommunikasjonsavdelingen trolig bør legges ned som selvstendig avdeling. En utfordring som melder seg her er at kommunikasjonsarbeid trolig ikke vil fungere uten strategioppgavene (det er trolig også en utfordring i dag). Det kan da være at slike oppgaver må ligge i ”overavdelingen”. Skulle det skje kan vanlig informasjonsarbeid trolig legges under administrasjonsavdelingen. Det vil uansett ikke være nok folk igjen til en egen avdeling.

2. En går opp skillet mellom hva en bør forvalte og ikke forvalte som diskutert ovenfor, der typisk tjenesteytende forvaltningsoppgaver (knyttet til velferdsstaten) ikke legges til sametingssystemet. Viss en går i denne retning blir idéen om en ren politikktutviklerrolle lagt på is.

3. Foretar en denne avgrensingen er det min vurdering at det ikke er størrelse nok til å bygge ut en egen ytre etat, i alle fall ikke en slik etat utenfor Karasjok. Men likevel gjenstår en jobb med å gjøre noe med den sammenblandingen av politikk og forvaltning som vi i dag ser. I noen grad vil en ny ”overavdeling” for strategi kunne løse opp i de utfordringene.

Avdelingsstruktur

Når det så gjelder spørsmålet om avdelingsstruktur og hvor mange avdelinger, eventuelt med underavdelinger det bør være, viser jeg bare til diskusjonen foran og særlig til 5.2.

Oppdelingen som er nå er for tilfeldig og løser ikke de utfordringene sametingssystemet står overfor, samtidig som en her trenger fastere institusjonalisering. Det kan være at en i arbeidet med å ramme inn en eventuell ”overavdeling” vil se klarere hvordan avdelingsstrukturen da bør se ut. En variant kunne da være i tillegg til en ”overavdeling”, å ha en større forvaltningsavdeling med underavdelinger (eventuelt fagdirektører), samt en administrasjonsavdeling og en informasjonsavdeling. En slik ”overavdeling” vil uansett ha konsekvenser for hvordan en ellers organiserer seg.

Uansett organisasjonsstruktur bør en dra opp et tydeligere skille mellom hva som er forvaltning og hva som er politikkutvikling, hvor Sametinget trenger å møte det samiske sivilsamfunn, kommuner og fylkeskommuner på en mer omfattende og forpliktende måte enn i dag. Da er det viktig at de utfordringene fagfolkene/profesjonene har i sametingssystemet blir diskutert grundig. Det kan være at tiden igjen er mer enn moden for å gjeninnføre fagdirektøren. Får en til et skarpere skille mellom politikkutvikling og forvaltning, ser en kanskje også tydeligere behovet for dette. Jeg er ikke i tvil om at her er mye å hente, men en forutsetning for å kunne gjøre noe mer grunnleggende her henger sammen med hva en gjør med teamorganiseringen.

Team

Som det skulle framgå klart av teksten foran foreslår jeg at Sametinget går bort fra teamorganisering som hovedmodell, men der en gjerne bevarer teamidéen i politikkutviklingsarbeidet (som det opprinnelige forslaget fra 2005) og bevisst understøtter ad hoc team som viktige for utvikling av kompetanse og kontakt på tvers av team/avdelinger. Slik kommunikasjon på tvers er noe Sametinget må legge mye mer arbeid i, for i dag går det meste av den informasjonen jeg sitter med i retning av at det har vært alt for lite kontakt mellom team og mellom avdelinger. Å bryte med den generelle teamfilosofien mener jeg er

avgjørende enten en bygger en ny ”overavdeling” eller ikke, eller om en skulle velge å gå for ytre etat eller satser på en ren politikkutviklerrolle.

Ledelse

Teamorganisering tydeliggjør også som vi tidligere har sett store utfordringer knyttet til lederrollen i dagens system. Det er en nær sammenheng mellom lederproblem og teamorganisering i organisasjonen. Går en bort fra teamorganisering må en også endre ledelsesfilosofi. Men vi har også påpekt at organisasjonen bør se på lederrekruttering og lederrollen mer allment, som noe mer enn en konsekvens av teamorganiseringen. Det handler om hvilken utdanning og ledelseserfaring en skal etterspørre. Nå er ikke dette nødvendigvis bare et spørsmål om utdanning – og ledelseserfaring, men om en har kompetansen på de fagområdene en har ansvar for. Med den spredning og tilfeldige sammensetning av saksområder i dagens avdelinger har ikke ledelsen i dag verken nødvendig innsikt og oversikt i sak eller prosess på alle områder. Det gjør det også vanskelig å utføre reelt strategiarbeid.

Å gå inn i utfordringene knyttet til team og ledelse er en oppgave sametingsdirektøren (og ledelsen) bør gripe fatt i umiddelbart. Det er også innenfor dagens modell en relativt omfattende og viktig utfordring. Det vil nemlig bety en annen måte å jobbe på der kommunikasjonsstrømmene og beslutningssystemet i organisasjonen vil bli omformet. I dette arbeidet kan det også være at det vokser fram nye forståelser av hvordan avdelingsstrukturen bør være enten en bygger en ny ”overavdeling” eller ikke. Skal de største teamene bli til egne avdelinger (for eksempel virkemiddel og kulturminne) eller underavdelinger innenfor et større hele?

Virkemiddel

Virkemiddelapparatet og tilskuddsystemet er det en organisatorisk utfordring for Sametinget. Etter siste omorganisering i 2010 finnes det nå to relativt store virkemiddelteam som ligger under ”budsjett”-avdelingen. Organiseringen her er som tidligere nevnt fremdeles ”midlertidig” og senere på våren er det ment at en i organisasjonene skal diskutere seg fram til en mer endelig organisasjonsform her (ledelsen, virkemiddelteamene og fagteamene). Dette handler om viktige spørsmål som vi tidligere i rapporten har diskutert relativt detaljert. Synspunktene i organisasjonen svinger fra å bygge en stor virkemiddelavdeling til at virkemiddelapparatet fordeles innenfor de enkelte team og avdelinger. Jeg er usikker her, men tror at for profesjonaliteten og likebehandlingen sin skyld – og dermed også færre klager – bør

en bygge ut en større avdeling.⁴⁶ Særlig dersom en bygger ut en egen ”overavdeling”, blir det en svært viktig oppgave for denne overavdelingen å kommunisere nært med en slik virkemiddelavdeling, slik at det som har med virkemiddel å gjøre ikke i samme grad som nå lever sitt eget liv. Det er dessuten viktig å understreke at uansett hvilken organisasjonsform en her velger, må en sikre et klagebehandlingssystem som ivaretar lov og rettsikkerhet på en god måte. Det er både merkelig og illevarslende at virkemiddelbruken som jo i stor grad skal være regelstyrt, og ikke minst klagebehandlingsorganet for tilskuddsaker er så politisert som det synes å være.

Geografi

Geografisk organisering er som nevnt en viktig side ved Sametingets virke. Blant de viktige spørsmålene er:

- Skal en ta særlige initiativ med hensyn til det lule- og sørsamiske eller skal en skal forsette om lag som nå
- Skal en forsette med å bygge ut småkontor eller ikke
- Hvordan skal en forholde seg til forholdet mellom Karasjok og Kautokeino og den arbeidsdelingen eller todelingen om en vil som har vokst fram. Det er jo en to-deling som samsvarer med de to hoveddimensjonene i samepolitikken – språk/opplæring/ kultur vs. det materielle (næring).
- Og ikke minst, hvordan Sametinget institusjonelt skal tilpasse seg den voksende gruppen av samer bosatt i større byer.

Hvis vi starter med forholdet mellom Karasjok og Kautokeino og todelingen som har vokst fram, er det min vurdering at sametingssystemet må passe på at denne todelingen ikke blir for sterk og bygge nye avdelinger og samarbeidsorgan som krysser dette geografiske skillet.

Dette skillet handler dessuten om noe mer enn det som har med forholdet mellom Karasjok og Kautokeino å gjøre. Det er i seg selv avgjørende å institusjonelt integrere det materielle og det kulturelle/språklige i en helt annen grad enn slik det er nå. Det er dessuten viktig å bevare og styrke bevisstheten i organisasjonen om at det politiske sentrum for den moderne samepolitikken ligger i Karasjok.

⁴⁶ Her er et viktig spørsmål og en organisatorisk utfordring om ikke tilskuddsmidlene knyttet til lovforvaltningsoppgavene bør legges direkte til forvaltningsavdelingene for dette.

Med hensyn til det lule- og sørsamiske er jeg mer usikker, fordi standpunktet i den grad er avhengig av hvilke ressurser som finnes der ute (og i selve Sametinget). Men uansett mener jeg at Sametinget har et særlig ansvar for at de kontorene som alt finnes har ressurser nok til å framstå som dynamiske kontor. Det peker ikke i retning av stedlige kontorer på hvert nes og i hver dal. Jeg mener dessuten at Snåsa-kontoret sårt trenger å få tilført nye stillinger.

Når det så gjelder den voksende gruppen av samer i større byer og hvordan Sametinget bør gjøre seg relevant for disse, har jeg argumentert for at i dagens situasjon er det kanskje Tromsø som er den største utfordringen, selv om både Alta og Oslo ”presser seg på”. For i noen grad å bryte ut av den sterke småskala - og næringsorienteringen som er i sametingssystemet og som i den grad vektlegger tradisjonskunnskap, vil et eget stedlig kontor i Tromsø være et tydelig signal i så måte. Samer bosatt i (stor)byene er jo – kanskje om vi ser bort fra første generasjon – ikke i samme grad knyttet til land, naturressurser og det materielle grunnlaget som de som lever i de typiske samiske kjerneområdene. Det er satsning på språk, opplæring og kultur mer allment som vil ha høyest prioritet for denne gruppen av samer. Siden denne gruppen samer bare vil øke i framtiden og Sametinget må ha støtte også i store deler av denne gruppen for å kunne ha håp om å bevare sin legitimitet som talerør for alle samer, tror jeg tiden er inne til å foreta nye grep og tenke på nye måter. Jeg tror nemlig vi her snakker om en av de store utfordringene sametingssystemet står overfor på litt sikt. Å bygge opp et livskraftig stedlig kontor i Tromsø vil være et sterkt signal om at en ønsker å ta denne gruppen av samer på alvor.

Noen andre forhold

Jeg har elles vært innom noe som vel må sies å være mindre sentrale forhold, men som ikke trenger å være ubetydelige av den grunn. Det er mange i organisasjonen som mener at *telefonvaktssystemet bør sentraliseres til Karasjok* og at *arkivarbeidet* også i økende grad bør konsentreres i Karasjok. Begge deler virker fornuftig på meg. Jeg har også argumentert for at direktøren for Administrasjonsavdelingen alltid bør sitte i Karasjok.

Et viktigere spørsmål er om Sametinget skal bygge opp et skikkelig *forvaltningsbibliotek*. Det vil ta arbeidsoppgaver fra dagens bibliotek og en måtte diskutere hva en skulle gjøre med det biblioteket, om det skulle bli i Sametinget eller ikke. Et eget forvaltningsbibliotek bør ligge innenfor Administrasjonsavdelingens ansvarsområde, men med nært samarbeid med Kommunikasjonsavdelingen om det mot formodning ikke skulle bli noe av en ny

”overavdeling”. I så tilfelle er det min vurdering at Kommunikasjonsavdelingen gjerne bør få vokse litt.

Et annet etter min vurdering svært viktig forhold jeg har pekt på gjelder habilitetsutfordringer i sametingssystemet. Her bør bevisstheten økes om framtidige konsekvenser av å ikke ta slikt nok på alvor.

Men for at viktige deler av sametingssystemet skal fungere må også det politiske nivå vise styrke, men samtidig være bevisst på egne begrensninger. Jeg har påpekt tvilsomme sider med den politiske kulturen og argumentert for at samarbeidsklimaet må bedres vesentlig om Sametinget skal kunne utføre samfunnsoppdraget sitt på en god måte. Jeg foreslår også at en setter ned et tverrpolitisk utvalg som tar disse utfordringen på største alvor. I den sammenheng har jeg også påpekt at det sjelden eller aldri er en god demokratisk ide at de folkevalgte i betydelig grad er lønnsledende i forhold til de en skal tjene. Det hjelper ikke med god administrasjon og forvaltning alene og politisk nivå har også et tydelig ansvar for at det forvaltningsmessige og administrative er bygd opp og fungerer på en god måte.

Jeg har videre påpekt at en kanskje har gått for langt i forhold til politisk profesjonalisering (for mange heltidspolitikere) og at en reell parlamentarisk modell ikke er gjennomførbar i et system som Sametinget, som jo samtidig er et statlig hørings- og forvaltningsorgan. Det er behov for å diskutere en grensedraining mellom politisk og administrativ/forvaltningsnivå. Siden situasjonen er slik ser jeg heller ikke det store behovet for å bygge ut en helt autonom administrativ avdeling som skal støtte Plenumsledelsen. Det er viktig med en slik omfattende støtte, men om noen av støttespillerne også jobber med helt andre oppgaver når det er tid til det ser jeg ikke som den store utfordringen. Den type spesialisering vil trolig koste mer enn det smaker og jeg kan ikke se at det er formelt nødvendig.

Derimot mener jeg at profesjonalisering av og tilførsel av friske midler til *Kontrollutvalget* er svært viktig, ikke minst så lenge Sametingsrådet er gått ut av Plenum. Gode arbeidsvilkår og utvikling av en profesjonell holdning til dette viktige arbeidet hos både posisjon og opposisjon mener jeg vil bli svært viktig i årene som kommer. Det handler slik jeg ser det i bunn og grunn om å sikre Sametingets legitimitet på lengre sikt. Men skal det kunne skje må det samtidig skje noe grunnleggende med selve den politiske kulturen i Sametinget.

Viktig for Sametingets videre utvikling er også at staten åpner for endringer i den budsjetteringsmodellen som gjelder nå og som gir Sametinget en alt for marginal posisjon. Her gjelder det å holde trykket oppe for det er ikke rimelig slik det er nå. Men selv om budsjettsituasjonen er slik den nå engang er, er det viktig at både politisk og administrativt nivå ikke framstiller Sametinget og dets arbeidsoppgaver som mindre betydningsfulle enn de faktisk er.